DIE

PARLAMENTARISCHE IMMUNITÄT

DES

LANDESAUSSCHUSSES FÜR ELSASS-LOTHRINGEN.

EIN BEITRAG
ZUR FRAGE NACH DEM BEGRIFFE DES REICHSLANDES UND
DES NICHTSOUVERÄNEN STAATES.

INAUGURAL-DISSERTATION

DER

HOHEN JURISTISCHEN FAKULTÄT

DER

KAISER-WILHELMS-UNIVERSITÄT STRASSBURG

BEHUFS

ERLANGUNG DER JURISTISCHEN DOKTORWÜRDE

EHRERBIETIGST VORGELEGT

VON

PAUL STOEBER
RECHTSANWALT IN MÜLHAUSEN I. E.

SEPARAT-ABDRUCK
AUS DEM ARCHIV FÜR ÖFFENTLICHES RECHT
Band I. Heft 4. 1886.
VERLAG VON J. C. B. MOHR (PAUL SIEBECK) IN FREIBURG I. B.

Die parlamentarische Immunität

des

Landesausschusses für Elsass-Lothringen.

Ein Beitrag zur Frage nach dem Begriffe des Reichslandes und des nichtsouveränen Staates.

§ 1.

Einleitung.

Seitdem der Landesausschuss für Elsass-Lothringen in das Leben getreten, war es von Anbeginn an das Bestreben desselben, möglichste Gleichstellung mit anderen parlamentarischen Körperschaften zu erreichen, und war u. A. einer der heissesten Wünsche desselben auf Gewährung der unter dem Namen der „parlamentarischen Immunität" zusammengefassten Vorrechte der §§ 11 u. 12 Str.-G.-B. gerichtet. Während nun einzelne dieser Wünsche, wie z. B. die Oeffentlichkeit der Verhandlungen, demselben gewährt worden sind, hat er dagegen die Einräumung der Immunität, trotz wiederholter Befassung des Reichstages mit darauf gerichteten Initiativanträgen, bisher nicht durchzusetzen vermocht; vielmehr begegneten alle diese Anträge heftiger Bekämpfung, theils aus staatsrechtlichen, theils aus politischen Gründen, und wurden ausnahmslos abgelehnt.

Ueberraschend genug tritt nun in jüngster Zeit eine wissenschaftliche Meinung in den Vordergrund, nach welcher das so dringend begehrte, so unerbittlich verweigerte Vorrecht dem Landesauschuss für Elsass-Lothringen bereits auf Grund der be-

stehenden Gesetzgebung zusteht, der bisherige Kampf daher als gegenstandslos, als eine Art unfreiwilliger Klopffechterei sich herausstellt. Zum ersten Male wurde diese Meinung in der Oeffentlichkeit vertreten durch die anonyme Schrift: „Das Recht der Wiedergewonnenen", (Walther und Apolant 1883)[1]. Im Anschluss an diese letztere von einem Theile der Tagespresse, theils billigend[2], theils tadelnd[3] besprochen, hat sie sodann durch Leoni („Staatsrecht der Reichslande Elsass-Lothringen") in Marquardsen's Handbuch des öffentlichen Rechts (Bd. II, erster Halbband, Freiburg und Tübingen 1883) Aufnahme und Billigung gefunden und ist dadurch mit der nicht zu unterschätzenden Autorität dieses so bedeutenden Handbuches ausgestattet worden.

Nichtsdestoweniger bleibt die Frage eine bestrittene, da bis jetzt eine Einigung über deren Lösung nicht erfolgt ist.

Letzteres ist aber um so wünschenswerther, als es nicht im Ungewissen bleiben kann, ob der Landesvertretung für Elsass-Lothringen ein strafrechtlich wie politisch so bedeutungsvolles Vorrecht zusteht oder nicht und die Ungewissheit über das bestehende Recht Freunden wie Gegnern der auf Gewährung der parlamentarischen Immunität gerichteten Bestrebungen als das schlimmste der zur Auswahl stehenden Uebel erscheinen dürfte.

Die Frage entbehrt übrigens, auch theoretisch betrachtet, des Interesses nicht, da dieselbe namentlich Gelegenheit gibt, die Vorfrage zu erörtern, ob das Reichsland ein Staat ist oder nicht, und hiebei die Begriffe einerseits des nicht souveränen Staates in Gegensatz zum Verwaltungskörper des Reichslandes andererseits zu prüfen, woraus sich auch für das Wesen des Reiches nicht unwichtige Folgerungen ergeben werden.

Wenn nun im Folgenden der Versuch gemacht wird, durch eine eingehende Untersuchung der Frage zur Verständigung über letztere beizutragen, so dürfen selbstverständlich politische Rücksichten die Entscheidung derselben, als einer rein positiv-rechtlichen, nach keiner Seite hin beeinflussen. Wir können hiebei

---

[1]) Angeregt hatte diese Frage schon 1881 der Abgeordnete Prof. Dr. Marquardsen (vgl. Stenogr. Berichte über die Verhandlungen des deutschen Reichstages IV. Session 1881 Bd. 1, S. 853) — jedoch nur um dieselbe zu verneinen. — Vgl. auch G. Meyer, Staatsrecht, 2. Aufl. S. 401.

[2]) „Strassburger Post" Nr. 137 (erstes Blatt) vom 19. Mai 1883.

[3]) „Frankfurter Zeitung" Nr. 127 (Morgenblatt) vom 7. Mai 1883.

um so unbefangener zu Werke gehen, als wir weder einerseits glauben, dass von dieser Entscheidung gewissermassen das Wohl und Wehe der elsass-lothringischen Landesvertreter abhängt, noch auch andererseits die Befürchtung theilen, dass mit der Zuerkennung der fraglichen Vorrechte an den Landesausschuss eine neue Aera beginnen werde, und zwar, um mit einem Reichstagsabgeordneten zu reden, eine Aera der Freiheit, beliebig hoch- und landesverrätherische Reden zu halten. Die Regierung ist — ganz abgesehen davon, dass den elsass-lothringischen Abgeordneten im Reichstage dieselben Vorrechte bereits zustehen — zu mächtig, die Stellung des Landesauschusses aber staatsrechtlich zu prekär, als dass letzterer versucht sein könnte, die fraglichen Vorrechte, wenn sie ihm wirklich zustehen, im angedeuteten Sinne zu missbrauchen. Schon sein von der Regierung selbst wiederholt und unumwunden anerkannter politischer Tact wird ihn unter den angeführten Umständen von Ausschreitungen abhalten, ja ihn veranlassen, diejenigen Heisssporne, welche den Verhältnissen in dieser Beziehung nicht genügend Rechnung tragen sollten, mit allen ihm zu Gebote stehenden Mitteln zum Schweigen zu bringen. Andernfalls fehlt es der Regierung nicht an Waffen zur sofortigen Abhülfe.

§ 2.

Die grundlegenden gesetzlichen Bestimmungen.

Dieselben sind enthalten:

1. in den §§ 11 u. 12 Str.-G.-B., welche lauten:

§ 11. — „Kein Mitglied eines Landtages oder einer Kammer eines zum Reiche gehörigen Staats darf ausserhalb der Versammlung, zu welcher das Mitglied gehört, wegen seiner Abstimmung oder wegen der in Ausübung seines Berufes gethanen Aeusserung zur Verantwortung gezogen werden.“

§ 12. — „Wahrheitsgetreue Berichte über Verhandlungen eines Landtages oder einer Kammer eines zum Reiche gehörigen Staates bleiben von jeder Verantwortung frei.“

2. in Art. I, Abs. 2 des Gesetzes vom 30. August 1871 betr. die Einführung des Strafgesetzbuches für das Deutsche Reich in Elsass-Lothringen — dessen Wortlaut folgender ist:

„Die Bestimmungen dieses Gesetzbuches, in welchen von Bundesstaaten oder deren Beziehungen die Rede ist, finden auf Elsass-Lothringen und dessen entsprechende Beziehungen Anwendung.“

Zu 1) ist behufs Klarstellung der Tragweite der angeführten Bestimmungen hier nur daran zu erinnern, dass § 11, wie allbekannt, nur solche Aeusserungen schützt, welche innerhalb der Versammlung, sei es übrigens im Plenum oder in den Kommissionen oder Abtheilungen, bezw. in schriftlichen Kommissionsberichten gethan werden, nicht aber solche, welche ausserhalb der gesetzgebenden Versammlung, etwa in Wahlversammlungen oder in Schriften an die Wähler gemacht worden sind[4]).

Zu 2) bedarf nur der etwas ungewöhnliche Ausdruck „Beziehungen“ insofern der Erläuterung, als es sich frägt, ob man den Landtag eines Bundesstaates für eine Beziehung desselben erklären kann. Da das Gesetz während des sog. Provisoriums unter alleiniger Mitwirkung des Kaisers und des Bundesrathes erlassen worden ist, die Sitzungsberichte dieses letzteren aber bekanntlich geheim sind, so fehlt es an den gewöhnlichen Auslegungsbehelfen, wie Motive und gesetzgebende Verhandlungen. Eine Vergleichung der — übrigens bald überblickten — Bestimmungen des Strafgesetzbuches, in welchen von Bundesstaaten die Rede ist, ergibt jedoch, dass jener Ausdruck „Beziehungen“ Verhältnisse im Auge hat wie:

Das Gebiet (§ 81, 361, Abs. 2). — Die Verfassung (§ 81 Ziff. 21). — Die Rechte eines Bundesstaats im Verhältniss zu einer anderen Regierung (§ 92, Ziff. 2). — Den Landesherrn und das landesherrliche Haus (§ 94 ff). — Die gesetzgebende Versammlung (§ 105. 197). — Hoheitszeichen (§ 135). — Schuldverschreibungen, Banknoten (§ 149). — Beamte (§ 359).

Danach kann es keinem Zweifel unterliegen, dass auch der Landtag bezw. die Kammern eines Bundesstaats als „Beziehungen“ desselben im Sinne der obigen gesetzlichen Vorschriften zu betrachten sind.

---

[4]) Vgl. Oppenhof, Str.-G.-B. zu § 11, Ziff. 4. — Meier, Strafrecht S. 113. Berner, Strafrecht, 11. Aufl., S. 269 u. a.

§ 3.
Die Aufgabe.

Aus der Struktur der angeführten gesetzlichen Bestimmungen ergibt sich von selbst die nachstehende Lage:

1. Direkte Anwendung auf den Landesauschuss für Elsass-Lothringen finden die §§ 11 u. 12 Str.-G.-B. nur dann, wenn:
   a) Elsass-Lothringen ein Staat,
   b) der Landesauschuss für Elsass-Lothringen ein Landtag, bezw. eine Kammer ist.

Es ist daher vorerst die Frage sub a) zu prüfen. Ist dieselbe zu verneinen, so bedarf es einer weiteren Prüfung der Frage sub b) an dieser Stelle nicht, da alsdann entschieden ist, dass die §§ 11 u. 12 Str.-G.-B. auf Elsass Lothringen direkte Anwendung nicht finden.

2. Ist vielmehr Elsass-Lothringen kein Staat, so muss weiter untersucht werden, ob der Landesausschuss für Elsass-Lothringen im Sinne des Art. I, Abs. 2, Gesetz vom 30. August 1871 cit. eine „einem Landtage oder einer Kammer entsprechende Beziehung Elsass-Lothringens“ ist und daher die fraglichen Vorrechte in Folge der ausdehnenden Bestimmung jenes Artikels auf den Landesausschuss anwendbar sind.

Von einem streng praktischen Gesichtspunkte aus, würde es genügen, nur diese letztere Frage zu erörtern. Aufgabe einer theoretischen Untersuchung ist es aber, auch über die ersterwähnte sich klar zu werden. Ist doch die rechtliche Lage einigermassen verschieden, je nachdem die §§ 11 u. 12 Str.-G.-B. schon direct, oder aber nur auf Grund einer ausdehnenden Spezialbestimmung anwendbar sind. Ausserdem wäre es, auch wenn man sich auf die zweite Frage beschränken wollte, nichtsdestoweniger erforderlich zu untersuchen, ob Elsass-Lothringen ein Staat ist oder nicht. Ist nämlich letztere Frage zu bejahen, so bedarf es nicht erst des Beweises, dass der Landesausschuss einem Staats- und nicht einem Provinziallandtage entspricht, wohl aber im entgegengesetzten Falle.

Was nun die zunächst zu prüfende Frage anbelangt, ob Elsass-Lothringen ein Staat ist oder nicht, so ist zu unterscheiden:

1. Entweder ist Elsass-Lothringen ein Staat und dann muss es wiederum entweder:

a) ein Gliedstaat wie die übrigen Einzelstaaten des Deutschen Reiches oder

b) ein eigenartiges, durch besondere Verfassungsgesetze abweichend von der Organisation der übrigen Bestandtheile des Reiches geschaffenes Staatswesen sein.

In beiden Fällen muss ein positiver, die Staatsqualität Elsass-Lothringens begründender Rechtssatz nachzuweisen sein.

2. Oder Elsass-Lothringen ist kein Staat, und dann gibt es wiederum nur zwei Alternativen:

a) entweder ist dasselbe ein blosser Verwaltungsbezirk ohne eigene juristische Persönlichkeit,

b) oder es ist ein zwar mit öffentlich-rechtlicher Persönlichkeit, nicht aber mit der Staatseigenschaft ausgestatteter sog. Verwaltungskörper (Provinz etc.).

Hieraus ergibt sich der Gang der nachfolgenden Untersuchung.

In erster Reihe ist zu prüfen, was ein Bundesstaat im Sinne der Reichsverfassung ist und hiebei namentlich das Unterscheidungsmerkmal zwischen dem Bundes-Gliedstaate einerseits und dem blossen Verwaltungsbezirke bezw. dem Verwaltungskörper andererseits festzustellen.

Des Weiteren ist alsdann der so gewonnene Begriff des Bundesgliedstaates mit dem Verfassungsrechte Elsass-Lothringens zu vergleichen und an der Hand dieses letzteren zu prüfen, ob Elsass-Lothringen entweder als ein Bundesgliedstaat oder etwa als ein von dem Schema dieses letzteren abweichender, besonders gearteter Staat organisirt worden ist.

§ 4.
Der Begriff des Gliedstaates nach der Reichsverfassung.

Da der Staat das einzige souveräne politische Gemeinwesen ist, und ein politisches Gemeinwesen, welches souverän ist, damit von selbst als ein Staat anerkannt ist, bedarf es, so lange nur völlig unabhängige Staaten in Frage stehen, eines weiteren Begriffsmerkmales als der Souveränetät nicht, um den Staat von anderen politischen Gemeinwesen zu unterscheiden.

Nur im zusammengesetzten Staate genügt dieses Begriffsmerkmal nicht mehr, da jener gerade das Bestehen nichtsouveräner, einem Gesammtstaate untergeordneter Staaten voraussetzt, bei welchen das sonst charakteristische Begriffsmerkmal demnach von vornherein nicht zutrifft.

Es fehlt denn auch nicht an Schriftstellern, welche die Souveränetät für ein so wesentliches Attribut des Staates halten, dass sie den sog. Gliedstaaten des Bundesstaates die juristische Natur als Staaten absprechen, weil ihnen die Souveränetät mangelt[5]). Sie stützen sich hiebei im Wesentlichen darauf, dass einerseits der blosse Sprachgebrauch, insofern er die Theile des Bundesstaates als „Staaten" bezeichne, kein hinreichendes Argument sei, um denselben auch wissenschaftlich betrachtet den Karakter als Staaten zuzuerkennen — und dass andererseits, sobald man die Souveränetät als wesentliches Merkmal des Staatsbegriffes aufgebe, es an jedem anderen Unterscheidungsmerkmale zwischen Staat und Kommunalverbänden (Verwaltungskörpern) fehle.

Wir geben nun in ersterer Beziehung gerne zu, dass der blosse Sprachgebrauch des Volkes nur so lange wissenschaftlich in Betracht kommt, als er mit dem positiven Rechte übereinstimmt, und dass er daher von der Wissenschaft aufgegeben werden muss, sobald er mit einem positiven Rechtssatz in Widerspruch steht.

Hier aber liegt der Fall gerade umgekehrt. Wir stehen einer positiven Rechtsquelle — der deutschen Reichsverfassung — gegenüber, welche den nichtsouveränen Bestandtheilen des Reiches die Staatsqualität ausdrücklich beilegt. Nur in einem Falle könnten wir daher dazu gelangen, diesen letzteren den Karakter als Staaten dennoch abzusprechen: wenn uns nämlich eine logische Unmöglichkeit zur Beilegung desselben, ein Denkfehler des Gesetzgebers nachgewiesen würde — wenn es begrifflich unmöglich

[5]) Vgl. Bake, Beschouwingen over den Statenbond en den Bondsstat. Amsterdam. S. 9 ff. u. 163 ff. — Zorn in Hirth's Annalen 1884. S. 453 ff. und Reichsstaatsrecht, S. 60 u. A. — Einen Mittelweg schlägt Gareis (in Marquardsen's Handbuch, S. 31) ein, indem er die Souveränetät „mit der Karakterisirung als einschränkbar" für den Staat wesentlich erachtet. Dass eine Theilung oder Einschränkung der Souveränetät indessen begrifflich nicht denkbar ist, ist von so berufener Seite und unserer Ansicht nach so überzeugend ausgeführt worden, dass wir uns gegenüber obiger Theorie einfach auf diese Ausführung beziehen können.

wäre, dem nichtsouveränen Staate irgend ein Merkmal beizulegen, welches denselben von dem blossen Verwaltungskörper unterschiede. Dann wäre er in der That ein Staat nur dem Namen nach. — Besteht aber eine solche Unmöglichkeit nicht, so müssen wir eben unseren Begriff des Staates und unseren Sprachgebrauch mit dem positiven Rechte der Reichsverfassung in Einklang setzen, nicht aber verlangen, dass diese letztere irgend einer vorgefassten abweichenden Auffassung vom Staate weiche.

Um nun den Begriff des Bundesgliedstaates einheitlich zu erfassen, müssen wir denselben abgrenzen:

1. Gegenüber dem Bundesgesammtstaate, wie auch gegenüber dem unabhängigen Einheitsstaate. Von denselben unterscheidet er sich genügend durch den Mangel der Souveränetät.

2. Gegenüber dem blossen staatlichen Verwaltungsbezirke, letzterer als eine geographische Abtheilung des Staates betrachtet. Hier wird der Gliedstaat gekennzeichnet durch die ihm zustehende, dem Verwaltungsbezirk aber abgehende juristische Persönlichkeit des öffentlichen Rechts.

3. Am Schwierigsten ist die Abgrenzung des Gliedstaates gegenüber den Kommunalverbänden oder Verwaltungskörpern.

Die öffentlich-rechtliche Persönlichkeit ist hier, ohne nähere Präcisirung, kein genügendes Unterscheidungsmerkmal mehr. Auch den Gemeinden, den Kreisen, Bezirken, Provinzen kommt eine öffentlich-rechtliche Persönlichkeit zu; auch sie sind, wie der Gliedstaat, Subjekte eigener öffentlicher Rechte und Pflichten. Es besteht hierüber unter den neueren Schriftstellern fast durchweg Uebereinstimmung[6]). Nur Loening[7]) hat unseres Wissens dieses insofern in Abrede gestellt, als er die Kommunalverbände zwar auch als öffentlich-rechtliche Korporationen anerkennt[8]),

---

[6]) Dasselbe konstatirt auch Rosin in Hirth's Annalen 1883 S. 286. — Vgl. Lorenz von Stein, Verwaltungslehre, I. Theil, 2. Abth. (2. Aufl.). — Schulze, Preuss. Staatsrecht, Bd. I, S. 102 u. 103. — G. Meier, Staatsrecht, § 10. — Gierke, Genossenschaft, I, S. 762, ferner die von Rosin, l. c. (s. oben) allegirten Schriftsteller.

[7]) Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, Leipzig 1884, S. 31 ff. insbes. S. 32.

[8]) Ibid. S. 31.

ihre öffentlich-rechtlichen Funktionen aber dennoch ausschliesslich als staatliche Funktionen auffasst. Es gibt nach demselben keine Aufgaben der Kommunalverbände, die nicht staatlicher Natur wären[9]). Letztere sind ihm daher nur Korporationen, „denen als Organen des Staates die Ausführung bestimmter staatlicher Funktionen übertragen" ist[10]), wenn sie auch „ein Recht haben, als bestimmtes Organ des Staates zu funktioniren"[11]). Im Uebrigen stellt er die Kommunalverbände völlig parallel mit den Staatsämtern und verwirft jede Unterscheidung zwischen eigenen und übertragenen (d. h. nur der Ausübung nach übertragenen) öffentlichen Rechten der Kommunalverbände, indem er nur diejenige zwischen obligatorischen und freiwilligen (fakultativen) Funktionen der Gemeinden anerkennt.

Diese Theorie ist jedoch schon von Rosin[12]) treffend mit dem Hinweis darauf widerlegt worden, dass es ein vollendeter Widerspruch ist, einerseits der Gemeinde eine öffentlich-rechtliche Persönlichkeit zuzuschreiben und doch andererseits anzunehmen, dass dieselbe Hoheitsrechte nur im Namen des Staates ausübe. Das einzige Recht, welches den Kommunalverbänden nach der Loening'schen Theorie als eigenes zustehen würde, ist das Recht auf die Organschaft, d. h. das Recht, innerhalb des gesetzlich bestimmten Wirkungskreises als Organ des Staates zu fungiren. Genügt schon das Recht auf die Organschaft, um die öffentlich-rechtliche Persönlichkeit zu verleihen, so muss konsequenterweise jeder Beamte, jedes Kollegium, jeder Berathungskörper, der ein bestimmtes Recht auf die Organschaft hat — der Monarch, die Volksvertretung, das Landgericht als Behörde betrachtet, der unabsetzbare Richter etc., als eine Persönlichkeit des öffentlichen Rechts betrachtet werden, was schon dem Sprachgebrauche durchaus widerspricht.

Noch mehr aber: die Gemeinde, den Kreis, Bezirk etc. als öffentlich-rechtliche Korporation anerkennen, heisst ihnen gerade die Fähigkeit zusprechen, Subjekt öffentlicher Rechte und Pflichten zu sein. In der That, was ist Persönlichkeit Anderes, als die Fähigkeit, Subjekt von Rechten zu sein? Läugnen, dass die Kommunalverbände irgend welche öffentlich-rechtliche Funktionen haben können, die nicht staatlicher Natur wären, heisst ihnen

---

[9]) Ibid. S. 32. [10]) Ibid. S. 31. [11]) Ibid. S. 10. [12]) l. c. S. 291.

also in dem nämlichen Athem jene Rechtsfähigkeit und damit die öffentlich-rechtliche Persönlichkeit wieder absprechen. Aber auch das positive Recht der verschiedenen Staaten steht der LOENING'schen Theorie entgegen. Sehen wir doch eine Reihe von Gesetzgebungen ausdrücklich zwischen den eigenen und den übertragenen öffentlichen Rechten der Kommunalverbände, insbesondere der Gemeinden, unterscheiden, und denselben gewisse Rechte ausdrücklich als eigene einräumen [13]). Aus welchem Grunde aber LOENING dem Gesetzgeber verbieten will, einem ihm unterstehenden Rechtssubjekte gewisse Rechte ausdrücklich als eigene zu verleihen, ist nicht ersichtlich. Mag auch der Kreis dieser eigenen öffentlichen Rechte bei den Kommunalverbänden ein sehr beschränkter sein und sich im Wesentlichen nur auf die Finanz- und auf die Ortspolizeigewalt erstrecken [14]) — die Fähigkeit der Gemeinden etc., Subjekt solcher Rechte zu sein, lässt sich nicht läugnen, und daraus folgt, dass wir das unterscheidende Merkmal zwischen dem nichtsouveränen Staate und der Gemeinde etc. nicht in dem für beide gemeinsamen Besitze der öffentlich-rechtlichen Persönlichkeit suchen können.

Von dieser Einsicht durchdrungen hat u. A. ROSIN [15]) in einer sehr bemerkenswerten Abhandlung es versucht, den Unterschied zwischen den beiden Begriffen in anderer Weise zu konstruiren und denselben aus der Verschiedenheit ihres Zweckes herzuleiten. Er definirt den Staat als die öffentlich-rechtliche Gesammtpersönlichkeit zur Verwirklichung nationaler (d. h. dem Gesammtvolke als natürlicher Gemeinschaft eigener) Gemeinzwecke [16]) — die Gemeinde dagegen als die öffentlich-rechtliche nichtsouveräne Gesammtpersönlichkeit zur Befriedigung örtlicher (d. h. der auf dem örtlichen Zusammenwohnen und der nachbarlichen Lage der Grundstücke beruhenden) Gemeininteressen innerhalb des Staates [17]). ROSIN muss nun aber selbst zugeben,

---

[13]) So z. B. die französische Gesetzgebung in Betreff der Ortspolizeigewalt (vgl. DALLOZ, Répertoire de jurisprudence v°. commune, p. 169, art. 49 n°. 50 des Dekrets vom 14. Dez. 1789 S. 255 n°. 156.)

[14]) Von der sog. statutarischen Autonomie sehen wir hier ab, da dieselbe jeder Korporation, auch derjenigen des Privatrechtes zuzustehen pflegt.

[15]) l. c. S. 283 ff.

[16]) l. c. S. 292 u. 291 a. E. [17]) Ibid.

dass „im Einzelnen die Gesammtanschauung eines Volkes über die Abgrenzung der lokalen und der nationalen Interessen wechseln“ kann und somit der Unterschied zwischen beiden Begriffen eigentlich lediglich von dieser Volksanschauung abhängt. Eine derartige Definition läuft somit schliesslich darauf hinaus, zu sagen: Staat ist, was man Staat nennt, Gemeinde, was man Gemeinde nennt, — womit für die innere Begriffsbestimmung wenig gewonnen ist[18]).

Selbst ihre Richtigkeit vorausgesetzt, wäre es schwer zu unterscheiden, ob Hamburg oder Bremen eine Gemeinde oder ein Staat sind. Diese Definition charakterisirt zudem nur die Gemeinde i. e. S. dem Staate gegenüber, lässt aber die weitere Frage, wie sich die Gemeinde einerseits, der Staat andererseits von dem Kreise, dem Bezirke, der Provinz unterscheiden, völlig unbeantwortet.

Einen anderen Weg als Rosin hat Jellinek[19]) eingeschlagen. Derselbe betrachtet als das Unterscheidungsmerkmal zwischen dem nichtsouveränen Staate und den demselben untergeordneten Korporationen eine qualitative Verschiedenheit der diesen beiden Arten von Gemeinwesen zustehenden Machtbefugnisse. Die spezifische Eigenschaft des Staates besteht für ihn darin, dass derselbe im Stande ist, „aus eigenem Willen, aus eigener Machtvollkommenheit Recht zu erzeugen, u. zw. derart, dass diese Thätigkeit keiner Kontrolle unterliegt.“ Nur der Staat hat nach ihm unkontrollirbare öffentliche Gewalt[20]), und nur weil den Gliedstaaten im Bundesstaate solche Gewalt zugewiesen ist, sind sie Staaten[21]).

Seine Theorie scheint indessen wenig Anklang gefunden zu haben. Wir verweisen hier auf die verschiedenen Ausführungen, welche ihr von Anderen bereits entgegengestellt worden sind[22]),

---

[18]) Die Vorzüglichkeit der Rosin'schen Abhandlung erkennen wir im Uebrigen gerne an.

[19]) Lehre von den Staatenverbindungen.

[20]) Ibid. S. 4.

[21]) Ibid. S. 314.

[22]) Rosin l. c. S. 284—286. — Brie in Grünhut's Zeitschrift Bd. XI., Heft 1, S. 154. – Zorn in Hirth's Annalen, 1884, S. 475 a. E. u. 476. — Gierke in Schmoller's Jahrbuch für Gesetzgebung etc., Bd. VII., S. 1165 u. Anm. 2 ibid.

und betrachten dieselbe als widerlegt durch den Hinweis darauf, dass einerseits die nichtsouveränen Staaten im Bereiche ihrer Autonomie keineswegs unkontrollirt und unkontrollirbar sind und dass auch den Gemeinden etc. ein wenn auch beschränkter Kreis von Befugnissen zusteht und bezw. zustehen kann, in Bezug auf deren Ausübung sie einer Kontrolle nicht unterliegen. Selbst wenn denselben ein beschränktes Selbstgesetzgebungsrecht ohne Kontrolle eingeräumt würde, wären sie dadurch in keiner Weise zu staatlichen Gemeinwesen erhoben.

Auch die von Brie [23]) vorerst nur angedeutete, noch nicht näher ausgeführte Auffassung, dass sich die Gliedstaaten von den Kommunalverbänden dadurch unterscheiden, dass ihre Gewalt eine principiell-allseitige ist, scheint uns nicht weiter zu führen. Aus der grösseren Machtfülle des Gliedstaates im Gegensatze zum Verwaltungskörper lässt sich ebenso wenig ein für die Unterscheidung dienliches Merkmal ableiten, als etwa aus dem verschiedenen Umfange des Vermögens eines armen oder eines reichen Mannes ein rechtlicher Unterschied zwischen beiden sich konstruiren lässt. Es mag ja richtig sein zu sagen: die Kommunalverbände charakterisiren sich i. A. als Verwaltungs-, die Gliedstaaten aber als Gesetzgebungskörper. Aber einerseits hindert Nichts, dass den Verwaltungskörpern auch Rechte auf dem Gebiete der Gesetzgebung übertragen werden. Ihre Fähigkeit, Subjekt auch von derartigen Rechten zu sein, folgt ohne Weiteres aus ihrer Eigenschaft als öffentlich-rechtliche Persönlichkeiten. Andererseits kann aber auch den Gliedstaaten nach § 78 der Reichsverfassung die ihnen jetzt zustehende Autonomie (d. i. das Selbstgesetzgebungsrecht) seitens des Reiches entzogen werden, ohne dass sie damit aufhören Gliedstaaten zu sein. Der oben angedeutete Unterschied ist somit ein völlig flüssiger, aller juristischen Präcision entbehrender und daher auch nicht verwerthbar. Zudem vermögen wir nicht einzusehen, in wiefern die Gewalt der Gliedstaaten eine principiell allseitige ist. Gerade das Gegentheil scheint uns aus dem Wesen des Bundesstaates hervorzugehen, dass nämlich die Gewalt der Gliedstaaten eine principiell zu Gunsten des Gesammtstaates beschränkte ist.

Wir haben zum Schlusse noch die von Gierke [24]) aufgestellte

---

[23]) l. c. S. 154. [24]) l. c. S. 1169.

sog. genossenschaftliche Theorie zu berücksichtigen, nach welcher die Staatsgewalt im Bundesstaate „ihrer Substanz nach sich im ungetheilten Gemeinbesitze des Gesammtstaates und der Gliedstaaten als einer so und so verbundenen Mehrheit befindet“ und nur „der Ausübung nach unter die einzelnen Mitträger der Gemeinschaft zu Sonderrecht vertheilt“ ist. Staatliche Personen sind sowohl das Ganze wie die Theile, „als die keiner höheren Person eingegliederten Mitträger der nur zur Ausübung unter sie vertheilten einheitlichen staatlichen Sphäre.“ Subjekt der vollen Staatsgewalt ist nach Gierke weder der Gesammtstaat allein, noch die Gliedstaaten allein, sondern nur die Totalität beider.

Von berufener Seite ist gegen diese Theorie mit Recht bereits eingewendet worden: 1. Dass das Wesen des juristischen Verhältnisses zwischen der Centralgewalt und der Einzelstaatsgewalt darin besteht, dass die Einzelstaaten von der Centralgewalt beherrscht werden, ihr unterthan sind und daher die Formulirung, dass die volle Staatsgewalt durch das Zusammenwirken des Reiches und der Gliedstaaten dargestellt werde, das Verhältniss unrichtig karakterisirt[25]). 2. Es ist ferner dieser Theorie gegenüber[26]) die Frage aufgeworfen worden, ob es logisch und juristisch möglich ist, „den Gesammtstaat und die Einzelstaaten in ihrer Zusammengehörigkeit“ als Ein Subjekt zu fassen, da doch die Einzelstaaten dem Gesammtstaate rechtlich unterworfen sind — und ob man nicht vielmehr zu dem Schlusse kommen muss, dass Gesammtstaat und Einzelstaat logisch nothwendig als zwei Subjekte betrachtet werden müssen. „Hebt nicht die genossenschaftliche Person Gierke's, das Wesen der Person, nämlich ihre Einheit und Untheilbarkeit auf?“ Diese Fragen können wir nicht, wie Zorn es thut, als noch offene betrachten, müssen dieselben vielmehr auf das Entschiedenste im Sinne der Unmöglichkeit der Gierke'schen Theorie beantworten. Entweder gibt es nur ein Subjekt, den Gesammtstaat, und dann ist der Begriff des Bundesstaates unmöglich. Oder es gibt zwei Subjekte (Gliedstaat und Gesammtstaat), und dann kann deren Mehrheit nicht zugleich nur Einheit sein, wie es die Gierke'sche Theorie fordert. Ebenso wenig können die jedem dieser zwei Subjekte zustehenden Befug-

---

[25]) Laband, in Marquardsen's Handbuch, Bd. II, erster Halbband, S. 17.
[26]) Zorn in Hirth's Annalen 1884, S. 482 u. 483.

nisse als denselben nur der Ausübung nach übertragene, in Wirklichkeit aber („der Substanz nach“) keinem von beiden, sondern nur der Totalität beider zustehende betrachtet werden. Denn mit der Subjektseigenschaft jener ist von selbst auch anerkannt, dass sie fähig sind, Subjekte eigener Rechte zu sein, während ihnen Gierke diese Fähigkeit gerade wieder abspricht. — Auch praktisch lässt sich unserer Ansicht nach mit Hülfe der Gierke'schen Theorie nicht unterscheiden, welche nichtsouveräne Gemeinwesen Staaten sind, welche nicht. Er stellt selbst den Satz auf, der Bundesstaat unterscheide sich vom Einheitsstaate mit Selbstverwaltungskörpern dadurch, dass dort immer, hier niemals eine staatliche Persönlichkeit von Theilverbänden vorkommt[27]). Wenn nun aber der Einheitsstaat, ohne seine Organisation im Uebrigen formell zu verändern, seinen Provinzen ganz die nämlichen Rechte verleiht, wie sie heute den Gliedstaaten des Bundesstaates zustehen, werden jene dann nach der Gierke'schen Theorie dadurch Staaten oder nicht? Letztere scheint zur Verneinung der Frage zu führen. Worin liegt aber dann der Unterschied zwischen beiden Arten von Gemeinwesen? Offenbar nur im Namen. Will aber Gierke die Frage bejahen, so gibt seine Formulirung keinen Aufschluss darüber, warum jene Gemeinwesen, welche nominell noch Provinzen sind, in Wirklichkeit nunmehr doch Staaten sind.

Da sich nach Obigem die verschiedenen bis jetzt aufgestellten Theorien über das Wesen des Staates im Gegensatz zum Kommunalverbande unserer Ansicht nach als unstichhaltig darstellen, so haben wir nunmehr eine selbstständige Bestimmung des zu eruirenden Unterscheidungsmerkmals beider zu versuchen.

Der Begriff der Gemeinde, des Kreises, der Provinz etc. ist nun ein jeweils durch das positive Recht gegebener und bestimmt sich für jede der erwähnten Gattungen nach dem für dieselben maassgebenden Organisationsgesetze. Für einzelne Rechtsgebiete liesse sich vielleicht der Satz begründen, dass die Provinzen juristische Personen sind, welche aus einer Gesammtheit von Bezirken, die Bezirke juristische Personen, welche aus einer Gesammtheit von Kreisen etc. . . . die Gemeinden endlich juristische Personen, welche aus physischen Personen (den Gemeinde-

---

[27]) S. 1158.

angehörigen) als Mitgliedern bestehen. Wie dem auch sei, jedenfalls ist für die Provinz charakteristisch, dass sie regelmässig nur ein Staatstheil, für den Bezirk, dass er regelmässig nur ein Provinztheil .... für die Gemeinde, dass sie regelmässig nur ein Kreistheil mit selbstständiger juristischer Persönlichkeit ist. Die regelmässige Unterordnung unter die Spezies der höheren Gattung bildet also, juristisch betrachtet, immer den Unterschied zwischen den einzelnen Arten der Verwaltungskörper[28]).

Auch auf den Bundesstaat könnten wir dieses Kriterium in der Weise anwenden, dass zwar auch der Gliedstaat regelmässig ein Staatstheil, aber eben ein Gesammtstaatstheil — die Provinz dagegen regelmässig nur ein Gliedstaatstheil ist. Damit wäre aber nur ein äusseres Kriterium gewonnen, welches eine innere generische Verschiedenheit zwischen Staat und Verwaltungskörper nicht erkennen lassen würde. Speziell für Elsass-Lothringen wäre ein derartiges Unterscheidungsmerkmal werthlos, da jenes, mag es Staat oder Provinz sein, nur ein Gesammtstaats-, nicht auch ein Einzelstaatstheil ist.

Der generische Unterschied zwischen Staat und Verwaltungskörper kann unserer Ansicht nach nur in einer Verschiedenheit der Rechtsfähigkeit beider gefunden werden. Persönlichkeit ist, wie schon mehrfach hervorgehoben, nichts Anderes als Rechtsfähigkeit. Der Mensch, der nackt geboren wird und thatsächlich noch gar nichts besitzt, ist nicht minder Person im Sinne des Privatrechts als der mit Gütern aller Art überladene Millionär. Nicht in dem mehr oder minder grossen Umfange der der einzelnen Person thatsächlich zustehenden Rechte kann daher eine generische Verschiedenheit derselben mit anderen gefunden werden. Ebensowenig ist dies der Fall bezüglich einzelner, auf positivem Rechtssatze beruhender, die allgemeine Regel der Rechtsfähigkeit nur bestätigender Ausnahmen und Beschränkungen dieser letzteren. So wurde, um eine privatrechtliche Analogie heranzuziehen, die Privatrechtsfähigkeit der Juden in keiner Weise dadurch ausgeschlossen, dass dieselbe in Bezug auf den Erwerb liegenschaftlichen Vermögens Beschränkungen unterlag. — Ebenso

[28]) Einzelne Anomalien, welche aus der Exemtion beispielsweise einzelner Hauptstädte von dem Verbande mit den höheren Arten von Kommunalverbänden sich ergeben können, müssen wir hiebei, als blosse Ausnahmen von der Regel, ausser Berücksichtigung lassen.

verhält es sich aber auch auf dem Gebiete des öffentlichen Rechtes. Sobald die Verwaltungskörper durch Verleihung bestimmter öffentlicher Rechte die Fähigkeit erlangt haben, Subjekte des öffentlichen Rechtes zu sein, kommt es für ihre Eigenschaft als solche nicht darauf an, ob der Kreis der Rechte, zu welchen ihnen der Zutritt gewährt ist, mehr oder minder gross gezogen ist, noch auch darauf, ob anderen politischen Gemeinwesen gewisse Rechte verliehen sind, welche ihnen nicht zustehen. Müsste man doch sonst auch zwischen den einzelnen Arten von Verwaltungskörpern eine innere d. h. generische Verschiedenheit annehmen, was unseres Wissens noch Niemandem eingefallen ist. Es kann also der Kreis der den einzelnen Arten der Kommunalverbände zustehenden Rechte beliebig erweitert und beschränkt werden, ohne dass sie aufhören, Personen des öffentlichen Rechtes zu sein oder etwas mehr werden als dieses [29]).

Hieraus ergibt sich, dass wir auf dem Gebiete des inneren öffentlichen Rechtes, d. i. des Staatsrechtes i. e. S. vergeblich nach einem Unterscheidungsmerkmal zwischen Staat und Verwaltungskörper suchen [30]). Sobald wir aber hinaustreten auf das Gebiet des äusseren Rechtes der Staaten unter sich — des Völkerrechtes — finden wir sofort einen ganzen Kreis besonderer und eigenthümlicher öffentlicher Rechte und Pflichten, deren Subjecte wohl Staaten, nicht aber andere politische Gemeinwesen sein können. Es sind dies theils 1. die allgemeinen Rechte, welche jedem Staate im Verhältniss zu dem anderen zukommen, theils 2. Spezialrechte, welche durch besondere Erwerbung seitens einzelner Staaten entstehen. Man hat diese sämmtlichen Rechte, wie bekannt, eingetheilt in:

1. Rechte der Staaten im Zustande des Friedens.

2. Rechte der Staaten im Zustande des Unfriedens oder völkerrechtliche Streitigkeiten.

Wir erwähnen nur beispielsweise das Recht der freien staatlichen Existenz, das Recht auf Gleichheit im Verhältniss zu anderen Staaten, auf Achtung der Staatspersönlichkeit, der Gebiets-

---

[29]) So auch Gierke in Schmoller's Jahrbuch, l. c. S. 1165 a. E. u. 1166.

[30]) Vgl. Gierke, eod. S. 1166. — Zorn in Hirth's Annalen l. c. S. 454 u. 455. Derselbe zieht daraus den Schluss, dass die Gliedstaaten nicht mehr im juristischen Sinne des Wortes Staaten sind, — worin wir ihm nicht folgen zu können glauben.

und Unterthanenhoheit, die Ceremonialrechte, das Recht auf gegenseitigen (diplomatischen) Verkehr (was man auch völkerrechtliche Handlungsfähigkeit nennen kann), den ganzen Kreis des völkerrechtlichen Personen-, Sachen- und Obligationenrechts; besonders aber die dem Völkerrechte eigenthümlichen, so karakteristischen Rechte des Kriegszustandes: Recht der Kriegführung, des Embargo's, der Blokade u. dgl., die Rechte und Pflichten der Neutralen.

Inhaltlich mögen den Privatpersonen untereinander vielfach ähnliche Rechte zustehen, wie die ebenerwähnten. Theilweise kann man sich auch im Verkehre unter den Verwaltungskörpern gleicher Ordnung analoge Rechte denken. Ihre völkerrechtliche Eigenthümlichkeit erhalten aber die obenerwähnten dadurch, dass sie nur einer ganz bestimmten Gattung von Rechtssubjekten nämlich den Staaten unter sich und im Verhältniss zu einander zustehen [31]).

Dabei geht das Völkerrecht keineswegs von der Auffassung aus, als ob die Rechtsfähigkeit für dasselbe nur dem souveränen Staate zustehe. Es kennt vielmehr auch Staaten, denen diese letztere Eigenschaft abgeht.

Fast einstimmig räumen nämlich die Völkerrechtslehrer [32]) den sog. „halbsouveränen" Staaten (Vasallenstaaten u. dgl.) die Eigenschaft als Staaten und somit als Subjecte des Völkerrechts

---

[31]) In beschränkter Weise sind auch die sog. Kriegsparteien als Subjekte des Völkerrechts anerkannt, insofern denselben das Recht zur Kriegsführung zugestanden wird. Es beruht dies indessen lediglich auf Rücksichten der Humanität, und auf der Unmöglichkeit, eine ganze Partei wie eine Masse von Hochverräthern zu behandeln und hinzuschlachten. Massgebend ist hiebei wohl auch die Erwägung, dass — wie hervorragende Lehrer des Staatsrechts selbst lehren — die Geschichte nicht immer nach staatsrechtlichen Grundsätzen sich richtet. Die obige Ausnahme ist aber gewissermassen nur eine Anwendung der im Texte erwähnten Regel. Sie setzt voraus, dass die fragliche Partei wie eine Staatsmacht organisirt sei und dass sie im guten Glauben für öffentliches Recht streite, somit staatliche Zwecke verfolge (vgl. Bluntschli, Völkerrecht, S. 288 no. 512 u. Anm. 1). Solche Parteien kommen daher theils als werdende, theils als in der Umwälzung begriffene Staaten in Betracht. Aehnlich behandelt auch das Privatrecht in dem Satze: „Nasciturus pro jam nato habetur, quoties de ejus commodo agitur" den noch nicht geborenen Menschen unter gewissen Voraussetzungen schon als ein Rechtssubjekt.

[32]) Heffter, Völkerrecht. 6. Aufl., S. 40 ff — Klüber, §§ 21 u. 25. — Bluntschli, 3. Aufl. Nördlingen 1878, S. 94 (no. 76 ff.) — Pradier-Fodéré, Droit international public. Paris 1885. t. 1 p. 176, no. 94 ss. u. A.

ein — wobei einzelne [33]) derselben bereits auf dem Wege sind, einzusehen, dass Halbsouveränetät „beinahe ein Widerspruch in sich“ und daher richtiger als Nichtsouveränetät zu bezeichnen ist. Ebenso erkennen dieselben den Gliedstaaten des Bundesstaates die Staatseigenschaft ausdrücklich zu [34]).

Unseres Wissens hat nur von Martens („Völkerrecht“, [deutsche Ausg. von Bergbohn] Bd. I S. 234 und 236) sowohl den sog. halbsouveränen Staaten als den Gliedstaaten des Bundesstaates die völkerrechtliche Persönlichkeit abgesprochen. Dabei fasst er (vgl. S. 236) die „halbsouveränen“ Staaten „juristisch als Theile eines anderen Staates“ auf — während er (vgl. S. 235 und 246) den Gliedstaaten des Bundesstaates zwar nicht die Staatseigenschaft nach innen, wohl aber die völkerrechtliche Persönlichkeit abspricht. Ihm ist es gerade ein Essentiale des Bundesstaatsbegriffes, dass einerseits der Gesammtstaat ein einheitliches Subject des Völkerrechts sei, andererseits aber dieser Karakter den unter ihm vereinigten Einzelstaaten entzogen sei (S. 246). Das Deutsche Reich ist ihm folgerichtig kein Bundesstaat — „weil den deutschen Partikularstaaten die auswärtige Repräsentation nicht entzogen worden“ (S. 246) — sondern ein Staatenbund (S. 241).

Schon dieser Auswuchs der von Martens'schen Theorie scheint uns deren Verurtheilung zu enthalten. Sie scheitert daran: 1. dass es unmöglich ist, an der Hand derselben den Bundesstaat vom einfachen oder Einheitsstaate zu unterscheiden, indem sie jedes Merkmal zwischen dem nichtsouveränen Staate und den Kommunalverbänden verwischt, 2. dass sie dazu zwingt, die anerkanntesten Typen des Bundesstaates für Staatenbünde zu er-

---

[33]) So Heffter, 3. Aufl., S. 37. — Pradier-Fodéré t. I p. 158, no. 86.

[34]) Heffter, eod. S. 43: „In dergleichen Unionsverhältnissen (wie dem Bundesstaate) ist ein besonderes staatliches Sein den einzelnen mitvereinigten Staaten nicht abgesprochen, wenn auch abhängig von der Centralstaatsgewalt bis zu einer verfassungsmässigen Grenze“. — Klüber (in der französ. Ausgabe von Ott, Paris 1861) S. 37 (§ 27) u. S. 39 (§ 28 Anm. des Herausgebers: „Dans les États fédératifs, une partie de la souveraineté passe aux pouvoirs qui représentent la confédération“. — Bluntschli, S. 90 (no. 70) u. 92 (no. 71): „Sowohl der Gesammtstaat .... gilt völkerrechtlich als Staatsperson, als die Einzelstaaten“. — Pradier-Fodéré, p. 207 no. 122. — Vgl. auch Laband, Jellinek und beinahe sämmtliche Schriftsteller über den Bundesstaat.

klären [35]), 3. dass sie mit der Völkerpraxis in Widerspruch steht, welche, wie von Martens selbst (S. 393) theilweise zugibt, sowohl den sog. „halbsouveränen" Staaten als den Gliedstaaten des Bundesstaates die Rechtsfähigkeit für das Völkerrecht zuerkennt.

So glauben wir denn, uns der sonst einstimmigen Ansicht der Völkerrechtslehrer und der Völkerpraxis anschliessen zu können, nach welcher der Mangel der Souveränetät die völkerrechtliche Persönlichkeit nicht aufhebt, sondern nur deren Bethätigung bis auf die durch die Verfassung des Gesammtstaates gezogenen Grenzen einschränkt.

Letzterer kann begrifflich den Kreis der dem Gliedstaate zustehenden Völkerrechte beschränken, ja sie ihm sozusagen alle entziehen, indem er durch positiven Rechtssatz bestimmt, dass die . . . und die . . . und die . . . Rechte dem Gliedstaate nicht zustehen. So lange er ihm nur die Persönlichkeit überhaupt lässt, wird dadurch die Staatseigenschaft des Gliedstaates begrifflich ebenso wenig zerstört, als der Erbe oder Universallegatar seine rechtliche Eigenschaft als solcher dadurch verliert, dass ihm der Erblasser durch Verfügung über alle einzelnen Rechte, aus welchen sich die Erbschaft zusammensetzt, den ganzen Vortheil derselben wieder entzieht. Aehnlich kann auch der Gesammtstaat den ihm untergeordneten Gliedstaat zwar gewissermassen an Händen und Füssen knebeln, ihn bis auf den Schatten eines Staates reduciren — seine völkerrechtliche Persönlichkeit und seine von derselben unzertrennliche Staatseigenschaft kann er ihm aber, wenn er sie einmal anerkannt hat, nur durch ausdrücklichen hierauf gerich-

[35]) Von Martens bleibt derselben übrigens selbst nicht treu, wenn er 1. auf S. 248 anerkennt, dass die Schweiz (seit 1848) „nunmehr einen Bundesstaat aus 25 Kantonen bildet", während er doch selbst gleich darauf erwähnt, dass den Kantonen die Befugniss gelassen sei „über Gegenstände der Staatswirthschaft, des nachbarlichen Verkehrs und der Polizei . . . . auch mit auswärtigen Staaten zu paktiren". Wie sollen die Kantone hieraus völkerrechtliche Rechte und Pflichten erwerben, wenn sie nicht in dieser beschränkten Beziehung völkerrechtsfähig sind; 2. auf S. 287 die „halbsouveränen" Staaten „ihrer beschränkten Handlungsfähigkeit wegen mit physischen Personen, die unter Vormundschaft oder Kuratel stehen" vergleicht und annimmt, dass dieselben für ihre Handlungen auswärtigen Staaten gerade soweit verantwortlich seien, als ihre Handlungsfähigkeit reicht. Also sind auch diese (die halbsouveränen) Staaten in beschränkter Weise Subjekte des Völkerrechts.

teten Rechtssatz entziehen. So lange dies nicht geschehen ist, bleibt der Einzelstaat ein Staat und somit fähig, Subject aller derjenigen Rechte und Pflichten eines Staates zu sein, welche ihm nicht ausdrücklich entzogen sind.

Der Gesammtstaat kann ihm auch beispielsweise die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit (Recht der Kriegführung, des diplomatischen Verkehres etc.) ganz oder theilweise entziehen. Die staatliche Persönlichkeit der Gliedstaaten wird dadurch ebenso wenig aufgehoben, als die Rechtsfähigkeit des Minderjährigen darunter leidet, dass er unter Vormundschaft gestellt ist. Auch in jenem Falle bleibt der Gliedstaat ein Subject, in dessen Namen — wenn auch durch Vermittelung des Gesammtstaates — Verträge abgeschlossen, völkerrechtliche Pflichten und Rechte begründet werden können. Aus der Beziehung auf den Gliedstaat als Subject folgt z. B., dass diejenigen Rechtshandlungen, welche der Gesammtstaat nur im Namen eines einzelnen Gliedstaates vorzunehmen sich veranlasst sieht, principiell in dessen Interesse (soweit nicht das Reichsinteresse entgegensteht) und unter Verantwortung auch gegenüber dem Gliedstaate vorzunehmen sind, sowie dass alle Voraussetzungen für Entstehung und Endigung aus der Person des Gliedstaates und nicht des Gesammtstaates zu schöpfen sind; endlich dass an den Vortheilen wie an den Lasten, welche durch die erwähnten Rechtshandlungen entstehen, nur der Gliedstaat, nicht auch der Gesammtstaat, Theil zu nehmen hat.

Aber nicht nach aussen allein, auch für das innere Verhältniss des Staates zu seinem Substrate, für seine Herrschaft über Gebiet und Unterthanen, ist die Völkerrechtsfähigkeit die unentbehrliche Voraussetzung der Staatseigenschaft und es lässt sich u. E. der Satz begründen, dass nur der Staat Gebiets- und Unterthanenhoheit besitzen kann. Es können beispielsweise den Provinzen eines Einheitsstaates einzelne der Gebietshoheit ähnliche Befugnisse eingeräumt werden, indem bestimmt wird, dass ohne Zustimmung derselben eine Veränderung der Provinzialgrenzen unzulässig ist, oder denselben gestattet wird, unter gewissen Voraussetzungen über Veränderungen dieser Grenzen mit einander sich zu vereinbaren. Auch in Betreff der Unterthanenhoheit liessen sich vielleicht einzelne Befugnisse denken, welche den Provinzen eines Einheitsstaates in analoger Weise eingeräumt werden

könnten. So lange aber denselben die Völkerrechtsfähigkeit nicht verliehen ist, bleiben ihre etwaigen Rechte in Betreff ihres Gebietes und ihrer Angehörigen unselbständige und nach aussen wie nach innen erscheint stets der Staat als das Subjekt, welchem die Rechte über Gebiet und Unterthanen zustehen.

Erst durch seine Geburt als völkerrechtliche Persönlichkeit wird somit der Staat in Wahrheit befähigt, Subject der Gebiets- und Unterthanenhoheit im rechtlichen Sinne zu sein. Andererseits erfordert aber das Völkerrecht für die Verleihung dieser Subjektseigenschaft nichts Weiteres, als das blosse Faktum der durch eine Verfassung vermittelten, die erforderlichen Bürgschaften für ihre Stetigkeit [36]) bietenden Herrschaft über Gebiet und Unterthanen. In demselben Momente, wo die Organisation dieser Herrschaft vollendet ist, ist der Staat geboren und zwar für das Völkerrecht wie für das Staatsrecht. Völkerrechtsfähigkeit und Fähigkeit zu staatlicher Herrschaft nach innen stehen daher in untrennbarem Zusammenhang. Die eine ist nur das Faktum, an welches die andere anknüpft, indem sie dieses Faktum zum Rechtsverhältnisse erhebt.

Wie demnach der Rechtsbegriff der Privatperson im juristischen Sinne eine Schöpfung des Privatrechts ist, so ist derjenige des politischen Gemeinwesens eine Schöpfung des inneren Staatsrechtes, so aber auch derjenige des Staates eine Schöpfung des Völkerrechtes [37]).

Dass nun das Völkerrecht — indem es als das Recht der Staaten in ihren gegenseitigen Beziehungen definirt wird — einerseits die Existenz von Staaten voraussetzt und andererseits doch selbst wieder erst bestimmt, welche Gemeinwesen Staaten sind, ist eine in jeder Kategorie des Rechtes im objektiven Sinne wiederkehrende Erscheinung, welche man als die organische Wechselbeziehung zwischen dem Rechte und seinen Subjekten bezeichnen kann. Wie die Privatpersonen in ihrer Gesammtheit das Privatrecht erschaffen haben, und letzteres sodann selbst wieder nur die Ordnung der Machtverhältnisse zwischen den Privat-

---

[36]) Das liegt schon im Worte „Staat“ (status). — Setzt man statt „Stetigkeit“ das Wort „Lebensfähigkeit“, so blickt auch hier wieder die Analogie mit dem Privatrechte durch.

[37]) Solange kein Völkerrecht besteht, ist der Begriff des Staates etwas rein Faktisches, kein Rechtsbegriff. Sobald aber zwei Staaten neben einander bestehen, da gibt es auch ein Völkerrecht, mag es noch so unvollkommen sein.

personen darstellt und den Begriff der letzteren erst bestimmt[38]), so auch normirt das Staatenrecht, obgleich durch das Zusammenwirken der Staaten entstanden, ausschliesslich, welche politische Gemeinwesen als Staaten anzuerkennen sind.

Wie nun der Rechtsbegriff der Privatperson nicht darin besteht, dass dieselbe ein lebendes Wesen menschlicher Natur ist, sondern darin, dass sie fähig ist, Subjekt von Privatrechten zu sein, so auch besteht der Rechtsbegriff des Staates nicht darin, dass derselbe ein organisirtes gebietsbeherrschendes Volk ist, sondern dieses ist nur die faktische Unterlage des Begriffes. Der Rechtsbegriff des Staates aber muss den Rechtssatz zum Ausdruck bringen, welcher als die Quelle aller Rechte und Pflichten des Staates in seinem Verhältniss zu dem ihm gleich geordneten politischen Gemeinwesen zu betrachten ist. Dieser Rechtssatz ist aber kein anderer als der, dass der Staat fähig ist, Subjekt von völkerrechtlichen Pflichten und Rechten zu sein, welche zu normiren und mit den ihm eigenthümlichen Mitteln zu schützen die Aufgabe des Völkerrechtes ist.

Der Staat ist daher nichts Anderes als das völkerrechtsfähige politische Gemeinwesen[39]).

Gerade durch ihre Völkerrechtsfähigkeit zeichnen sich nun die nichtsouveränen Staaten vor allen anderen politischen Gemeinwesen aus. Sie sind nicht nur unter sich, d. h. innerhalb des Deutschen Reiches, sondern auch ausserhalb desselben in der Völkerfamilie als Staaten, d. h. als Rechtssubjekte des Völkerrechts, anerkannt, und geniessen nach beiden Richtungen alle Rechte und Pflichten eines Staates — wenn auch nur insoweit, als aus ihrem Unterordnungsverhältniss unter den souveränen Gesammtstaat sich nicht besondere Abweichungen ergeben.

An der Hand unserer Definition wird es nun auch möglich zu unterscheiden:

[38]) Am klarsten wird dies, wenn man beispielsweise an die enge Begriffsbestimmung des römischen jus civile gegenüber den Peregrinen oder gegenüber dem Institute der Sklaverei denkt.

[39]) Aehnlich Bluntschli, Völkerrecht, S. 67 (no. 17): „Die Staaten sind völkerrechtliche Personen". — Vgl. Von Martens, Bd. I, S. 231 ff. — Pradier-Fodéré, 4°. I, p. 119. no. 44. — Auch Jellinek (S. 49) hat die Eigenschaft der Gliedstaaten als völkerrechtliche Subjekte und den Mangel dieser Eigenschaft bei den Provinzen etc. sehr wohl anerkannt, ohne jedoch diesen Unterschied für die Begriffsbestimmung beider zu verwerthen.

1. welche Rechte und Pflichten staatliche Rechte und Pflichten sind. — Als solche sind nämlich nur anzusehen diejenigen, welche einem völkerrechtsfähigen politischen Gemeinwesen zustehen. Dasselbe Recht, das heute dem Staate zusteht, kann morgen irgend einem Kommunalverbande verliehen werden. Dann hört es aber, so lange letzterer nicht zugleich die Völkerrechtsfähigkeit erlangt, auf, ein staatliches Recht zu sein. Es ist daher auch von diesem Gesichtspunkte aus unrichtig zu sagen, dass die Rechte und Pflichten der Kommunalverbände nichts Anderes als staatliche Rechte und Pflichten seien.

2. Ebenso ergibt sich aus unserer Definition, wann ein Kommunalverband, dem die nämlichen innerstaatlichen Befugnisse verliehen werden, wie sie heute den Gliedstaaten zustehen, dadurch in einen Staat verwandelt wird oder wann nicht. Entscheidend ist nämlich, wie schon sub 1 angedeutet, nur die Frage, ob ihm auch die Völkerrechtsfähigkeit verliehen ist oder nicht. Ersteren Falles ist er, welches auch sein Name sei, ein Staat; letzteren Falles nur ein Kommunalverband.

4[40]). Der Vollständigkeit halber haben wir nunmehr den Gliedstaat des Bundesstaates noch abzugrenzen gegenüber den anderen Arten nichtsouveräner Gliedstaaten (Vasallenstaat und ähnliche Gebilde). Auf die verschiedenen Streitfragen, sei es über das Substrat des Bundesstaates (ob nur die Gliedstaaten oder neben denselben auch die Angehörigen der Einzelstaaten Mitglieder des Reiches sind u. dgl.), sei es über den Begriff des Vasallenstaates etc., brauchen wir uns hier nicht einzulassen — da es für unsere Untersuchung nicht darauf ankommt.

Es besteht im Allgemeinen Einverständniss darüber, dass jedenfalls die Gliedstaaten Mitglieder des Reiches sind, was auch schon aus den Rechtssätzen der Reichsverfassung hervorgeht. Nur darüber, ob diese Mitgliedschaft der Einzelstaaten eine ausschliessliche ist oder nicht, herrscht Streit. Es kommt uns hier aber nur auf deren Mitgliedschaft überhaupt an.

Auch der Vasallenstaat ist, wenn man denselben als Theil eines Gesammtstaates auffasst, Mitglied dieses letzteren — die

[40]) Vgl. oben S. 630.

Mitgliedschaft am Gesammtstaate ist daher ein gemeinsames Merkmal beider.

Unterscheidend für dieselben ist lediglich das die Vereinigung der Gliedstaaten zu einem Gesammtstaate regelnde Princip. Der Bundesstaat ist nämlich die Vereinigung gleichberechtigter Staaten, zu gleichem Vortheile und unter gleichen Lasten für sämmtliche Gliedstaaten. Der dem Vasallenstaat übergeordnete Gesammtstaat ist dagegen eine Vereinigung ungleich berechtigter Staaten, von welchen der oder die einen (Vasallenstaaten) den (bzw. einem der) anderen gegenüber (Suzeränstaat) in einem dienenden Verhältnisse sich befindet. Dort also Gleichordnungsverhältniss, hier Unterordnungsverhältniss zwischen den einzelnen Gliedstaaten untereinander.

Als Resultat der bisherigen Erörterung ergibt sich nach Obigem:

Der Gliedstaat ist ein nichtsouveränes, aber völkerrechtsfähiges politisches Gemeinwesen, welches als gleichberechtigtes Mitglied mit einer Mehrheit anderer gleichartiger Gemeinwesen zu einem mit der Souveränetät ausgestatteten Gesammtstaate vereinigt ist.

Heben wir noch die eine praktische Konsequenz der obigen Begriffsbestimmung hervor:

> Da im Bundesstaate die Staatsgewalt zwischen Reich und Gliedstaaten getheilt ist, so ist ein doppelter Kreis von Angelegenheiten zu unterscheiden, nämlich 1. die Reichsangelegenheiten, in Bezug auf welche die Staatsgewalt dem Reiche als Subjekt zusteht. 2. Die Einzelstaats-(oder Landes-)angelegenheiten, in Bezug auf welche die Staatsgewalt dem Einzelstaate als Subjekt zusteht, nicht aber dem Reiche,

— so haben wir nunmehr alle Elemente festgestellt, über welche für die Beurtheilung der Frage nach der Staatsqualität Elsass-Lothringens eine vorgängige Verständigung erforderlich war.

§ 5.

Die staatsrechtliche Stellung Elsass-Lothringens und der Begriff des Reichslandes.

I. Elsass und Lothringen sind, wie allbekannt, dem Deutschen Reiche durch Gesetz vom 9. Juni 1871 in der Gestalt eines „Reichslandes“ einverleibt worden. Das durch dieses Gesetz

festgestellte Verhältniss ist sodann, namentlich durch die Gesetze vom 2. Mai 1877 und vom 4. Juli 1879 theilweise neu geregelt worden. Der Boden des Reichslandsbegriffes ist durch dieselben jedoch, wie im Folgenden nachzuweisen sein wird, nicht verlassen worden.

Trotz der von LABAND an der Hand der Materialien des Gesetzes vom 6. Juni 1871 gelieferten prägnanten Definition jenes Begriffes, herrscht nun über denselben Nichts weniger als Einigkeit und Klarheit. Vielmehr werden fort und fort neue und einander entgegengesetzte Theorien über denselben aufgestellt. Wir müssen daher an der Hand des Gesetzes und der üblichen Interpretationsbehelfe eine selbstständige Bestimmung des Begriffes versuchen.

Bevor wir hiezu übergehen, glauben wir jedoch noch auf einen Punkt hinweisen zu müssen. Es zeigt sich in der staatsrechtlichen Literatur eine gewisse Tendenz, den Reichlandsbegriff als eine rein ephemere, auf die Dauer unmöglich beizubehaltende Uebergangsform zum Bundesstaate zu betrachten, gewissermassen als die Puppe, aus welcher der künftige Gliedstaatsschmetterling hervorgehen soll. Man unterlässt es daher, weitergehende Folgerungen, insbesondere für das Wesen des Reiches selbst, an diesen Begriff zu knüpfen, was theilweise zu einer schiefen Würdigung desselben geführt hat.

Dem gegenüber ist hier hervorzuheben, dass es durchaus noch im Ungewissen liegt, ob Elsass-Lothringen jemals aus der Reichslandsverfassung herauskommen und zum Bundesstaate erhoben werden wird. Sowohl die Motive als auch der erste Kommissionsbericht zum Vereinigungsgesetze vom 9. Juni 1871 haben die Konstituirung des Elsasses und Lothringens als eines Reichslandes durchaus als eine definitive betrachtet und es geradezu ausgesprochen, dass Elsass-Lothringen auch für alle Zukunft nicht bestimmt sei, „einen mit eigener Staatshoheit bekleideten selbstständigen Bundesstaat zu bilden“ — vielmehr eine weitere und definitive Ausbildung des Reichslandsbegriffes auf dem Wege der Gesetzgebung für dasselbe als möglich anzusehen und in Aussicht zu nehmen sei[41]). In der Debatte über das Gesetz hat zwar Fürst BISMARCK jene Auffassung der Motive

[41]) Vgl. Motive sub I (Stenogr. Ber. I. Session 1871, Bd. 3, S. 156 u. Hirth's Annalen 1871, S. 848 ff.): „Die Reichsverfassung bietet Raum, die formellen Schwierigkeiten eines solchen Verhältnisses im Wege der Reichsgesetzgebung zu überwinden.“

wieder etwas abgeschwächt und erklärt, es sei die Absicht des Gesetzes, nach jeder Richtung freie Hand zu lassen und die Belehrung durch die Entwickelung abzuwarten, ehe ein definitiver Entschluss über die Gestaltung des Landes gefasst werde [42]). Er hat dann auch später den Elsässern wiederholt die volle Landesselbstständigkeit in Aussicht gestellt, sich aber nie positiv darüber ausgesprochen, ob dies durch die Konstituirung als Bundesstaat oder durch weitgehende Decentralisation und Gewährung von Selbstverwaltungsbefugnissen unter Beibehaltung der bisherigen staatsrechtlichen Form geschehen solle. Ersteres ist nun zwar auch im Reichstage nicht ganz ohne Befürwortung seitens einzelner Redner geblieben. Von anderer Seite ist aber dem mit grosser Energie entgegengetreten [43]) und es von einem Redner sogar „als in voller Uebereinstimmung zwischen der rechten und der linken Seite des Hauses befindlich“ bezeichnet worden, „dass es eine ganz künstliche Konstruktion wäre, wenn man aus einem Lande, wie es hier thatsächlich vor uns liegt, einen Bundesstaat . . . . . machen wollte. Es widerspricht dies einfach der Natur der gesammten Sachlage.“

Thatsächlich erscheint es nun auch möglich, auf dem einen wie auf dem anderen Wege den Elsass-Lothringern ungefähr die nämliche Landesselbstständigkeit zu gewähren, wie dieselbe heute den Gliedstaaten des Reiches zusteht. Alles, was man daher sagen kann, ist, dass bis jetzt die Frage noch als eine vollständig offene zu betrachten ist. Hiebei darf aber nicht verkannt werden, dass die Schwerkraft der Ereignisse, von welcher Fürst Bismarck zunächst die weitere Entwickelung abhängig gemacht wissen wollte, sehr leicht auch für die Beibehaltung der Reichslandsform den Ausschlag geben kann. Um so entschiedener ist es geboten, mit dem Begriff desselben bis auf Weiteres als einem fest gegebenen zu rechnen und die für das Reichsstaatsrecht aus demselben sich ergebenden Konsequenzen zu ziehen.

II. Wenn wir nun zunächst die wesentlichsten, den Begriff des Reichslandes kennzeichnenden Rechtssätze in das Gedächtniss zurückrufen, so tritt uns zuvörderst:

1. ein demselben mit den Gliedstaaten gemeinsames Merk-

---

[42]) Vgl. Stenogr. Ber. I. Session 1871, Bd. I, S. 517 ff. — Hirth's Annalen 1871, S. 856 ff.

[43]) Haenel bezeichnete die bezüglichen Bestrebungen als eine „Prätension“. Vgl. Stenogr. Ber. II. Session 1879, Bd. I, S. 667.

mal entgegen. Sowohl die Reichslandsangehörigen, wie diejenigen des Gliedstaates geniessen nämlich das „staatsrechtliche Bürgerthum“ im Deutschen Reiche [44]). Sie sind somit nicht bloss Object für die Herrschaft des Reiches, wie wenn Elsass-Lothringen eine „Domäne“, ein „Schutzgebiet“ wäre, sondern sie sind vollberechtigte Mitglieder des Reiches. In diesem Sinne nannte Fürst Bismarck [45]) die Reichslandsform als „die Thüre, welche wir ihnen (den Elsass-Lothringern) in das Reich hinein öffnen“ und bezeichnete als den Haupt- und Schwerpunkt des Gesetzes vom 9. Juni 1871 gerade die Gewährung jenes „staatsrechtlichen Bürgerthums“.

2. Das unterscheidende Merkmal hingegen zwischen Reichsland und Gliedstaat ergibt sich aus der Verschiedenheit des Subjektes der Staatsgewalt in beiden staatsrechtlichen Erscheinungsformen. — Für Elsass-Lothringen ist nämlich dieses Subjektsverhältniss wie folgt geregelt:

a) In den der Reichsgewalt in den Bundesstaaten unterliegenden Angelegenheiten ist das Verhältniss Elsass-Lothringens zum Deutschen Reiche durch die Einführung der Reichsverfassung (§ 2 G. v. 9. Juni 1871) geregelt. Die Staatsgewalt in Bezug auf jene Angelegenheiten steht daher auch im Reichslande, wie in den Gliedstaaten, dem Reiche zu und wird von den durch die Reichsverfassung bestimmten Organen ausgeübt.

b) In den der Reichsgewalt in den Bundesstaaten nicht unterliegenden, der Einzelstaatsgewalt vorbehaltenen Angelegenheiten wird:

α) die Staatsgewalt mit Ausnahme des Gesetzgebungsrechtes vom Kaiser ausgeübt (§ 3 Abs. 1);

β) das Gesetzgebungsrecht steht bis zu anderweitiger Regelung dem Reiche zu (§ 3 Abs. 4).

Da der soeben sub a) erwähnte Rechtssatz, in gleicher Weise wie der sub 1. bezeichnete, dem Reichslande mit dem Bundesgliedstaate gemeinsam ist, so kann der Unterschied zwischen beiden, wenn ein solcher besteht, nur aus dem Satze sub b) abgeleitet werden.

In den Bundesstaaten ist, wie schon oben (§ 4 a. E.) hervorgehoben, in Bezug auf diesen Kreis von Angelegenheiten jeweils der Gliedstaat selbst, nicht aber das Reich Subjekt der Staatsgewalt.

---

[44]) § 2, insbes. Abs. 3, G. v. 9. Juni 1871.

[45]) Vgl. Hirth's Annalen 1871, S. 929.

Wo liegt denn nun in gleicher Hinsicht dieses Subject im Reichslande?

Beim ersten Blicke ist die Fassung des § 3 G. v. 9. Juni 1871 (s. oben sub 2. b) α) u. β)) geeignet, Zweifel hierüber hervorzurufen. Wenn derselbe einerseits bestimmt: „Die Rechte der Staatsgewalt in Elsass-Lothringen übt der Kaiser aus", andererseits aber sagt: „Nach Einführung der Reichsverfassung steht bis zu anderweitiger Regelung durch Reichsgesetz das Recht der Gesetzgebung auch in den der Reichsgewalt in den Bundesstaaten nicht unterliegenden Angelegenheiten dem Reiche zu" — so könnte man versucht sein, hieraus zu schliessen, dass eben nur das Recht der Gesetzgebung bis zu anderweitiger Regelung dem Reiche zusteht, während in Betreff der übrigen Rechte der Staatsgewalt in Landesangelegenheiten das Subject anderswo zu suchen wäre.

Bei näherer Betrachtung zeigt sich aber sofort, dass dies keineswegs der Sinn des Gesetzes ist, sondern dass letzteres lediglich besagen will: dass das Gesetzgebungsrecht in Landesangelegenheiten bis zu anderweitiger Regelung durch die Organe der Reichsgesetzgebung, d. h. durch Bundesrath und Reichstag ausgeübt wird und dass auch der Kaiser die ihm übertragenen Rechte der Staatsgewalt in Elsass-Lothringen nur im Namen des Reiches ausübt. Dies ergibt sich:

1. aus den Motiven und den Verhandlungen des Reichstages über das Gesetz vom 9. Juni 1871.

Die Motive zunächst sprechen es bei jeder Gelegenheit aus. Sie begründen die Wahl der Reichslandsform damit, es sei dies „derjenige staatsrechtliche Karakter, welcher dem geschichtlichen Hergange", d. h. der gemeinsamen Erwerbung und dem gemeinsamen Besitze Elsass-Lothringens seitens der sämmtlichen deutschen Stämme „entspricht". Nachdem dieselben sodann hervorgehoben haben, Elsass-Lothringen sei nicht bestimmt, „einen mit eigener Staatshoheit bekleideten selbstständigen Bundesstaat zu bilden", setzen sie ausdrücklich hinzu: „Die Landeshoheit über dasselbe ruht im Reiche" [46]). Von der Berufung des Kaisers zur Ausübung der Staatsgewalt in Landesangelegenheiten mit Ausnahme des Gesetzgebungsrechtes sagen die Motive: „Der

[46]) Ebenso wird an einer späteren Stelle der Motive sub V. (Hirth,

deutsche Kaiser, als erblicher Vertreter der Gesammtheit, welcher die Souveränetät über das Reichsland zusteht, übt die landesherrlichen Rechte“ (d. h. die Landesstaatsgewalt) „über das Reichsland aus.“ Bei Erörterung der constitutionellen Verantwortlichkeit des Reichskanzlers für die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers, sehen die Motive ausdrücklich den Fall voraus, es könne „unter Umständen eine Mitwirkung bei Ausübung der Landesgesetzgebung vom Reiche einer Landesvertretung übertragen werden.“ Aber auch in diesem Falle bleibe doch der Reichskanzler dazu berufen, die landesherrlichen Anordnungen und Verfügungen des Kaisers zu contrasigniren. „Denn die letztere (d. i. die Landesvertretung) wirkt bei der Landesgesetzgebung nur mit kraft Uebertragung seitens des Reiches, für das Reich wird verwaltet, dem Reiche ist Verantwortung zu legen.“

Auch im Laufe der Debatten über das Vereinigungsgesetz vom 9. Juni 1871 wurde es von den Regierungsvertretern mehrmals mit aller Bestimmtheit ausgesprochen, dass der Kaiser die ihm übertragenen Rechte der Landesstaatsgewalt nur im Namen des Reiches ausübt [47]).

2. Aber auch das positive Recht führt zu dem nämlichen Ergebniss. — Durch den Friedensvertrag mit Frankreich ist nämlich die Souveränetät und mit derselben die gesammte Staatsgewalt über Elsass-Lothringen auf das Deutsche Reich übergegangen. Durch Gesetz vom 9. Juni 1871 ist nun ein Theil dieser Staatsgewalt dem Kaiser lediglich zur Ausübung übertragen worden („Die Staatsgewalt ... übt der Kaiser aus“). Hieraus ergibt sich mit Nothwendigkeit, dass der Kaiser nur Organ des Reiches ist (wie er ja auch nach Art. 17 der R.-V. stets im Namen des Reiches handelt), dass letzteres das Subject der fraglichen Rechte bleibt und auf diese in keiner Weise verzichtet hat.

3. Endlich stimmt hiemit auch die Praxis überein, welche die verschiedenen, mit Funktionen der Landesstaatsgewalt in Elsass-Lothringen betrauten Organe, vor Allen der Kaiser selbst, bei

S. 850) das Reich ausdrücklich als „Träger der Staatshoheit“ über Elsass-Lothringen bezeichnet.

[47]) Vgl. Delbrück, Stenogr. Ber. I. Session 1871, Bd. II, S. 826 Hirth's Annalen 1871, S. 899 u. a.

Ausübung ihrer fraglichen Befugnisse befolgen. Dies lehrt uns ein Blick in das Reichsgesetzblatt, wie in das Gesetzblatt für Elsass-Lothringen. Mit eiserner Konsequenz ist in denselben, vom ersten Tage seit Erlass des Gesetzes von 1871 bis zum letzten, jede Anordnung und Verfügung des Kaisers in Landesangelegenheiten — mag es eine eigentliche Verordnung oder Verfügung (z. B. Kreis- oder Bezirkstagsberufung) oder ein vor Eintritt der Reichsverfassung in Gesetzeskraft vom Kaiser allein auf Grund des sog. Provisoriums (§ 3 Abs. 2 G. v. 9. Juni 1871), oder ein später von Bundesrath und Reichstag oder vom Kaiser, Bundesrath und Landesausschuss erlassenes Gesetz sein — ausdrücklich als „im Namen des Reiches" ergehend, bezeichnet.

Gegenüber einer solchen Einmüthigkeit kann daher nicht länger geläugnet werden, dass nach dem Gesetze von 1871 nicht der Kaiser, sondern vielmehr das Reich Subjekt der Staatsgewalt in Landesangelegenheiten, auch abgesehen von dem Rechte der Gesetzgebung, ist.

Die an das — bisher ausschliesslich berücksichtigte — Gesetz vom 9. Juni 1871 sich anknüpfende weitere Entwickelung hat sich durchaus auf dem Boden des Reichslandsbegriffes vollzogen:

1. Das Gesetz vom 2. Mai 1877 hat die schon durch das Gesetz von 1871 in Aussicht gestellte anderweitige Regelung in Betreff des Gesetzgebungsrechts in Landesangelegenheiten vorgenommen, indem es dem Landesausschusse im Vereine mit dem Kaiser und dem Bundesrathe die ordentliche und regelmässige Mitwirkung bei der Landesgesetzgebung an Stelle des Reichstages eingeräumt hat. Schon die ausdrückliche Bezugnahme der Motive [48]) auf die durch das Gesetz von 1871 bereits eröffnete Aussicht auf anderweitige Regelung beweist, dass die neue Regelung im Sinne der Motive zum damaligen Gesetze (dem von 1871) aufzufassen ist, wonach die Landesverfassung mitwirkt „kraft Uebertragung seitens des Reiches", d. h. als dessen Organ (s. oben S. 651). In Uebereinstimmung hiermit erklärte denn auch der Präsident des Reichskanzleramts für Elsass-Lothringen (Herzog): Die Rechte des Kaisers als Trägers der Staatsgewalt in

[48]) Stenogr. Ber. I. Session 1877, Bd. III.

Elsass-Lothringen würden durch den Entwurf nicht berührt, ebenso wenig die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers [49]).

2. Das Gesetz vom 4. Juli und die kaiserliche Verordnung vom 23. Juli 1879 haben die Einrichtung und den Sitz der Verwaltung, „die Gestaltung der bisherigen Landesvertretung und deren Theilnahme an der gesetzgebenden Gewalt" neu geregelt. Die Hauptbedeutung des Gesetzes liegt in der Verlegung des Landes-Regierungsapparates von Berlin nach Strassburg und in der Schaffung eines besonderen Ministers und partiellen Vertreters des Kaisers in Bezug auf die ihm als Staatsoberhaupt zustehenden Befugnisse — in der Person des Statthalters. Ausserdem hat dasselbe dem Landesausschusse das Recht der Initiative und das Beschwerderecht verliehen, dessen Mitgliederzahl erweitert und dem Lande eine konsultative Vertretung im Bundesrathe eingeräumt. — Die Motive [50]) erklären ausdrücklich, es bleibe „die staatliche Form, welche das Reichsland bei der Einverleibung erhalten hat .... im Wesentlichen unverändert". Dasselbe führte auch mündlich der Vertreter des Reichskanzleramtes für Elsass-Lothringen aus und fügte hinzu: „Die Souveränetät, welche nach dem Friedensvertrage und nach dem Vereinigungsgesetze beim Reiche beruht, wird demselben erhalten; die Staatsgewalt, welche der Kaiser im Namen des Reiches auszuüben hat, verbleibt ihm; sie wird weder in dem Titel, aus welchem sie abgeleitet ist, verändert, noch in ihrem Umfange erweitert oder vermindert" [51]).

Dass auch das Gesetz vom 23. Mai 1884, durch welches die Oeffentlichkeit der Verhandlungen und die Geschäftssprache des Landesausschusses geregelt wurde, ebenfalls auf dem Boden der ursprünglichen staatsrechtlichen Form geblieben ist, bedarf schliesslich kaum der Erwähnung.

Nachdem dergestalt bewiesen worden ist, dass Elsass-Lothringen noch heute als Reichsland konstituirt ist, erübrigt nunmehr, den Begriff dieses letzteren zu bestimmen, der sich aus Obigem mit Leichtigkeit ergibt:

1. Das Reichsland ist zunächst, im Gegensatz zur Provinz

[49]) Stenogr. Ber. I. Session 1877, Bd. I, S. 270.
[50]) Stenogr. Ber. II. Session 1879, Bd. VI, S. 1532.
[51]) Stenogr. Ber. II. Session 1879, Bd. II, S. 1617.

des Einheitsstaates, ein Bestandtheil eines im Uebrigen bundesstaatlich organisirten Gesammtstaates. Da die Bewohner des Reichslandes, bzw. dessen Angehörige, das volle Bürgerrecht im Gesammtstaate geniessen, so ist dieser Bestandtheil zugleich als ein principiell mit den übrigen gleichberechtigter zu betrachten.

2. Von den Gliedstaaten des Bundesstaates unterscheidet sich aber das Reichsland dadurch, dass in den ersteren die Staatsgewalt in Landesangelegenheiten dem Gliedstaate als einem von dem Reiche verschiedenen, zwar nichtsouveränen, aber völkerrechtsfähigen, politischen Gemeinwesen zusteht — im Reichslande hingegen die Staatsgewalt auch in Landesangelegenheiten dem Reiche zusteht. Eine Unterscheidung zwischen Reichsgewalt und Einzelstaatsgewalt gibt es daher im Reichslande, wie schon Laband treffend hervorgehoben hat, nur im objektiven Sinne. Subjektiv stehen beide demselben Berechtigten, dem Reiche, zu.

Dass der Kaiser die Staatsgewalt mit Ausnahme des Gesetzgebungsrechtes ausübt, ist nur eine Anwendung des Satzes, nicht aber eine begrifflich nothwendige Voraussetzung desselben. Für den Begriff selbst ist es völlig gleichgültig, durch welche Organe das Reich seine Rechte ausübt. In diesem Sinne ist eben Elsass-Lothringen ein Reichsland, nicht ein Kaiserland[52]).

Zusammenfassend können wir nunmehr sagen:

Reichsland ist ein Land, welches einem Bundesgesammtstaate als principiell gleichberechtigter Bestandtheil desselben einverleibt ist, über welches aber die Staatsgewalt auch in Landesangelegenheiten dem Gesammtstaate zusteht und von dessen Organen ausgeübt wird.

Hieraus ergibt sich sofort die Entscheidung für die zu untersuchende Frage nach der Staatsqualität Elsass-Lothringens. Wir brauchen nur an den im heutigen Staatsrechte von allen denen, die sich nicht der Einsicht in die juristische Persönlichkeit des Staates verschliessen, durchaus anerkannten Satz zu erinnern, dass nur der Staat selbst und nicht sein „Souverän“ Subjekt der Staatsgewalt sein kann. Schon das Wort Staatsgewalt verräth sein logisches Subjekt, den Staat.

Daraus also, dass in Elsass-Lothringen das Reich Subjekt auch der Staatsgewalt in Landesangelegenheiten ist und daher

[52]) Dies hat beispielsweise Mitscher bei der Auswahl seiner Definition übersehen.

sämmtliche Rechte der Staatsgewalt in sich vereinigt, folgt unmittelbar, dass Elsass-Lothringen, als ein Ganzes betrachtet, nicht Subjekt irgend welcher staatlicher Rechte und Pflichten ist, dass es als solches der öffentlich-rechtlichen u. zw. speciell der staatlichen d. h. der völkerrechtlichen Persönlichkeit entbehrt, — dass es mithin kein Staat ist[53]).

So zwingend auch dieser Satz aus allem Obigen sich zu ergeben scheint, so ist er dennoch bestritten worden und hieran trägt, wie wir nachweisen zu können glauben, nur die Verkennung des einen oder des anderen der von uns hervorgehobenen Elemente des Reichslandsbegriffes die Schuld.

1. Von einer Seite[54]) ist behauptet worden, der Umstand, dass das Reich „Souverän" d. h. Subjekt der Landeshoheit sei, schliesse keineswegs aus, dass Elsass-Lothringen ein eigener Staat sei. Zu einem solchen gehörten nämlich lediglich „ein Souverän und ein von gesellig beisammen lebenden Menschen bewohntes Land, über welches die Souveränetät ausgeübt wird". Jene Thatsache habe nun lediglich die Folge, dass Elsass-Lothringen eben „ein Staat nicht im Reiche, sondern unter dem Reiche" sei. Ersteres könne es nämlich desshalb nicht sein, weil ein Land, das unter der Souveränetät eines anderen stehe, nicht gleichzeitig dessen Bundesgenosse sein kann. — Der Fehler dieser Argumentation scheint uns darin zu liegen, dass der Verfasser der citirten Broschüre das Deutsche Reich als Subjekt der Souveränität ohne Weiteres mit den 25 deutschen Einzelstaaten identificirt. Elsass-Lothringen kann so wenig Bundesgenosse des Deutschen Reiches sein, als irgend einer der Einzelstaaten. Wenn aber Elsass-Lothringen ein Staat ist, so hindert die Souveränetät des Reiches in keiner Weise, dass jenes in das Reich als Gliedstaat aufgenommen und dadurch Bundesgenosse der übrigen Einzelstaaten werde. Wenn also, wie der erwähnte Verfasser annimmt, Elsass-

[53]) Damit stimmt auch Art. I, Abs. 2 G. vom 30. August 1871 (s. oben S. 6) überein. Wäre Elsass-Lothringen bereits ein Staat, so wäre es völlig überflüssig gewesen, in diesem Artikel zu bestimmen, dass die auf Bundesstaaten bezüglichen Bestimmungen des Strafgesetzbuches auf Elsass-Lothringen und dessen entsprechende Beziehungen Anwendung finden. Da das Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch für Elsass-Lothringen die Kraft eines Reichsgesetzes hat, so kann man jene Bestimmung als eine Art Legalinterpretation in obigem Sinne auffassen.

[54]) „Das Recht der Wiedergewonnenen", S. 76 u. 77.

Lothringen ein Staat ist, so besteht kein Grund, demselben, wie er es thut, die Eigenschaft als Staat im Reiche zu verweigern. Will aber der Verfasser die Meinung andeuten, Elsass-Lothringen sei nur Objekt der Reichsgewalt[55]), an welcher es selbst keinen Antheil habe, so ist auch dies augenfällig unrichtig. Die Elsass-Lothringer sind vielmehr, wie schon oben hervorgehoben, Bürger des Deutschen Reiches und somit — da eine Staatsgewalt zwischen dem Reiche und ihnen nicht besteht — unmittelbare Mitglieder desselben in dem Sinne, wie jeder Staatsangehörige Mitglied seines Staates ist. Sie sind daher nicht bloss Objekt der Reichsgewalt, sondern zugleich ein Theil des über ihnen stehenden Subjektes[56]). — Nun behauptet derselbe Verfasser auch weiter, das Reich könne als Bundesstaat keine Provinzen, sondern nur unter ihm stehende Einzelstaaten haben. Auch dies ist aber nur insofern richtig, als ein reiner Bundesstaat, wie das Reich ursprünglich einer war, keine Provinzen, sondern nur unter ihm stehende Einzelstaaten hat. Die Möglichkeit einer gemischten Staatsform leugnen, hiesse aber die Symmetrie zum Grundgesetze alles Seienden erheben, und das Leben in abstrakte Formen zwängen, anstatt letztere dem wirklichen Leben anzupassen. Warum soll ich nicht in ein noch so gleichmässig gefügtes Mosaikbild von 25 oktogonen Steinchen eine von denselben völlig abweichende, ganz unregelmässig geformte Figur einpassen können? Es mag dies von künstlerischem Standpunkte vielleicht nicht schön sein; allein was frägt der Staatsmann nach dem künstlerischen Eindrucke? Aus der Einfügung eines Reichslandes in das Deutsche Reich folgt also lediglich, dass letzteres kein reiner Bundesstaat, sondern ein Bundesstaat mit einem Stücke Einheitsstaat ist. Die Laband'sche Formulirung müsste man daher, wenn man dieselbe im Uebrigen als richtig anerkennt, dahin fassen, das Reich sei eine Korporation von 25 juristischen und 1½ Millionen natürlichen Personen. Erst wenn man dergestalt die Definition des Reiches den durch das

---

[55]) Auch Zorn, Reichsstaatsrecht. Berlin 1880, S. 448 ff. stellt diese u. E. unrichtige Behauptung auf.

[56]) Die Verkennung dieses Umstandes ist zu einem grossen Theile Schuld an der Ungunst, welche in der staatsrechtlichen Literatur der Reichslandsform vielfach zu Theil geworden ist. Vgl. in letzterer Beziehung Zorn, Reichsstaatsrecht, S. 450.

Gesetz vom 9. Juni 1871 geschaffenen neuen Verhältnissen angepasst hat, kommt auch der Satz, dass die Elsass-Lothringer nicht bloss Objekt der Reichsgewalt, sondern zugleich antheilsmässiges Subjekt der Staatsgewalt über sie selbst sind, zu seinem richtigen Ausdrucke[57]).

Endlich ist aber auch die Definition des Staates, welche der unbekannte Verfasser der erwähnten Broschüre seinen Ausführungen zu Grunde gelegt hat (S. oben S. 655 sub 1.), unhaltbar. Mit derselben kann man jeden Verwaltungsbezirk für einen besonderen Staat erklären. Es fehlt ihr an jedem, den Staat vom Staatstheile abgrenzenden Momente. Gerade bei der Frage nach der Staatsqualität Elsass-Lothringens lässt uns dieselbe daher völlig im Stiche.

2. Von anderer Seite[58]) ist behauptet worden, dadurch dass das Reich durch § 3 Gesetz vom 9. Juni 1871 die Ausübung der Staatsgewalt dem Kaiser übertragen habe, sei Elsass-Lothringen zu einem besonderen u. zw. monarchischen Staatswesen erhoben worden. Es sei aber allerdings ein unvollkommenes und unselbstständiges Staatswesen, dem man daher mit Recht den Namen eines Staates verweigere. Es sei ein werdender Staat, welcher in allen Beziehungen, für welche bei ihm die gleichen Bedingungen, wie im vollkommenen Staate vorliegen, auch nach denselben Grunsätzen wie dieser zu beurtheilen sei. — Der Schwerpunkt der Leoni'schen Argumentation beruht nun darin, dass er aus dem Vorhandensein einer von der Reichsgewalt virtuell verschiedenen Staatsgewalt über Elsass-Lothringen, wie auch aus dem Vorhandensein eines besonderen, mit anderen Befugnissen wie im übrigen Reiche ausgestatteten Organes für Elsass-Lothringen, des Kaisers, als Inhabers der Staatsgewalt i. e. S., den Rückschluss zieht, „dass Elsass-Lothringen . . . . eine Rechtspersönlichkeit bildet, welche mittels eines besonderen Organes einen eigenen staatlichen Willen entfaltet, m. a. W., dass Elsass-Lothringen ein

[57]) Es ist hier nicht der Ort, die Konsequenzen dieses Satzes im Einzelnen zu ziehen. Aus dem Mitgliedschaftsrechte der Elsass-Lothringer am Reiche folgt aber im Allgemeinen der Anspruch derselben auf gleichmässige Betheiligung an den Vortheilen und an dem Verfassungsleben des Reiches, wie dieselbe den Angehörigen der Gliedstaaten zukommt. Ebenso dürfte an und für sich aus demselben auch der Anspruch auf Gewährung der gleichen Autonomie, d. h. Landesselbständigkeit, wie die letzteren sie geniessen, hervorgehen.

[58]) Leoni, Staatsrecht der Reichslande Elsass-Lothringen, in Marquardsen's Handbuch, Bd. II, erster Halbband, S. 224 ff.

besonderes Staatswesen ist". Er geht jedoch hiebei von einer unzulässigen petitio principii aus, indem er annimmt, der Kaiser sei Rechtsnachfolger, nicht Delegatar des Reiches und herrsche über Elsass-Lothringen nicht als Vertreter des Reiches, sondern „als höchster Vertreter der Rechte und Interessen des Landes" [59]).

Der erste Theil dieses Satzes ist nun aber von vorneherein unmöglich. Subjekt der Staatsgewalt ist immer nur der Staat selbst, niemals ein einzelnes Organ desselben. Der Kaiser kann also nicht Rechtsnachfolger des Reiches in Bezug auf die Staatsgewalt in Elsass-Lothringen sein, sondern wenn dieses letztere ein Staatswesen ist, so kann auch nur dieses Staatswesen selbst das Subjekt der Staatsgewalt und insofern Rechtsnachfolger des Reiches sein. Es braucht daher nicht erst der Widerspruch hervorgehoben zu werden, welcher darin liegt: einerseits den Kaiser als Rechtsnachfolger des Reiches hinzustellen und andererseits doch anzunehmen, derselbe herrsche über Elsass-Lothringen als dessen Vertreter.

Dass aber in Wirklichkeit der Kaiser nur als Organ des Reiches die Staatsgewalt über Elsass-Lothringen ausübt, dürfte aus unseren Ausführungen auf S. 30 ff. zur Genüge hervorgehen. Ohne Verkennung des positiven Rechtes [60]) und ohne Missachtung sowohl der sämmtlichen und übereinstimmenden Aussprüche der Gesetzesmaterialien als auch der ständigen Praxis des Gesetzblattes für Elsass-Lothringen und des Reichsgesetzblattes ist eine Behauptung, wie die Leoni'sche nicht möglich.

Fällt aber der Satz, dass der Kaiser als Vertreter Elsass-Lothringens über letzteres herrscht, so ist es ungerechtfertigt, aus der Verschiedenheit der Organe, durch welche die Staatsgewalt in Elsass-Lothringen ausgeübt wird, im Gegensatze zu denjenigen, durch welche das Reich seine Machtbefugnisse im übrigen Reiche ausübt, bzw. aus der Verschiedenheit der diesen Organen in beiden Fällen eingeräumten Functionen — den Schluss zu ziehen, es müsse in beiden Fällen auch ein verschiedenes Subjekt

---

[59]) S. 225 a. E. u. 226.

[60]) Gerade bezügl. des Rechtes der Gesetzgebung in Landesangelegenheiten, welches Leoni dem Reiche abstreitet, um den Kaiser, als Rechtsnachfolger des Reiches, für den Inhaber dieses Rechtes zu erklären, bestimmt § 3, Abs. 4, G. v. 9. Juni 1871 mit dürren Worten, dass dasselbe dem Reiche zusteht.

vorhanden sein. Es kann vielmehr dasselbe Subjekt sehr wohl durch zwei verschiedene Organe handeln und denselben auch bei Erzeugung seines Willens in einem Falle andere Befugnisse einräumen als in dem anderen.

Keiner derjenigen Gründe, welche LEONI zum Nachweise der Staatsqualität Elsass-Lothringens anführt, ist daher irgendwie zur Rechtfertigung seiner Ansicht geeignet. Es braucht desshalb nicht erst auf das Bedenkliche einer Konstruktion hingewiesen zu werden, welche Elsass-Lothringen einerseits ein besonderes und zwar monarchisches Staatswesen mit besonderem staatlichem Willen nennt, ihm aber dann wieder die Bezeichnung als Staat verweigert und es nur einen werdenden Staat nennt.

Wir glauben somit die Richtigkeit der von uns angenommenen Begriffsbestimmung auch gegenüber den gegentheiligen Ansichten nachgewiesen und damit auch die aus diesem Begriffe von uns gezogene Consequenz hinreichend gerechtfertigt zu haben:

dass Elsass-Lothringen kein Staat ist[61]).

Hieraus folgt[62]) für die von uns zu untersuchende Frage, dass die §§ 11 und 12 des Str.-G.-B. an sich und direct auf Elsass-Lothringen keine Anwendung finden. Es muss daher des Weiteren untersucht werden, ob der Landesausschuss für Elsass-Lothringen eine dem Landtage oder der Kammer eines Bundesstaates entsprechende Beziehung Elsass-Lothringens ist.

§. 6.

Die Landtagsqualität des Landesausschusses.

Der Begriff des „Landtages“[63]), der „Kammer“ gehört dem konstitutionellen oder Repräsentativsystem an. Das Wesen des letzteren besteht nun in der Beschränkung des Staatsober-

---

[61]) Ebenso LABAND, Bd. I, S. 580. — ZORN, Reichsstaatsrecht. Berlin 1880. S 455 u. A.

[62]) S. oben S. 7.

[63]) Die Bezeichnung „Landtag“ stammt historisch allerdings aus der Feudalmonarchie und bedeutete ursprünglich die Versammlung des ganzen Volkes (Landtegeding). Später traten an Stelle des ganzen Volkes die Stände, d. h. bevorrechtigte Volksklassen. Vgl. VON RÖNNE, Preuss. Staatsrecht, Bd. I, S 199, (4. Aufl.). ZÖPFL, Deutsche Staats- und Rechtsgeschichte Bd. II, S. 226.

hauptes dadurch, dass dasselbe bei Ausübung der wichtigsten Funktionen der Staatsgewalt (Gesetzgebung, Budgetfeststellung, völkerrechtliche Verträge u. s. w.) an die Mitwirkung einer Vertretung des gesammten Volkes gebunden ist und diese wichtigsten Regierungsakte nur mit Zustimmung des Volkes vornehmen kann. Das Wesen der Volksvertretung aber besteht darin, dass deren Wille kraft einer Fiktion als der Wille des Volkes gilt, und jede andere Aeusserung des Volkswillens, etwa durch Plebiscite, staatsrechtlich nichtig ist.

von Mohl[64]) nennt die „Repräsentation oder Vertretung" „diejenige Einrichtung, vermöge welcher der einem Theile oder der Gesammtheit der Unterthanen zustehende Einfluss auf Staatsgeschäfte durch eine kleinere Anzahl aus der Mitte der Betheiligten in ihrem Namen und verpflichtend für sie besorgt wird".

Schulze[65]) bezeichnet als zum Wesen der Volksvertretung gehörend: „erstens, dass dieselbe auf irgend eine Weise aus dem Volke, aus dem Kreise der Beherrschten hervorgeht". . . . „Zweitens muss dieses Organ anerkannte staatsrechtliche Befugnisse haben, welche ihm eine selbstständige Macht gewähren, welche die Ausübung der Staatsgewalt in wichtigen Punkten von ihm abhängig machen". Letzteren Satz erläutert er alsdann dahin: „eine in allen Punkten auf einen blossen Beirath beschränkte Versammlung, welche die Regierung nicht einmal zu bestimmten Zeiten zusammenzurufen verpflichtet wäre, könnte im staatsrechtlichen Sinne nicht als ein Organ der Volksvertretung gelten. Ausübung selbstständiger politischer Befugnisse, volle Unabhängigkeit von den Befehlen der Regierung innerhalb ihrer Sphäre, gehört nothwendig zum Begriffe eines solchen konstitutionellen Organs, wenn auch der Umfang dieser Befugnisse sehr verschieden zugemessen sein kann"[66]).

Wir enthalten uns weiterer Citate. Wie man sieht, ist der allgemeine, der vergleichenden Rechtswissenschaft entnommene

---

[64]) Staatsrecht, Völkerrecht und Politik. Tübingen 1860. S. 8.

[65]) Preuss. Staatsrecht, Bd. II. S. 130.

[66]) Vgl. auch Zachariae in Bluntschli und Brater's Staatswörterbuch. Bd. VI V°. „Landtag" S. 381. — Derselbe nennt eine landständische (konstitutionelle) Verfassung „eine solche, welche dem Lande dem Souverän gegenüber eine Standschaft, Vertretung oder organisirte, mit gewissen, wesentlichen Rechten ausgestattete Repräsentation gewährt."

Begriff des „Landtages“, der „Kammer“, der — einer aus dem Kreise der Unterthanen hervorgehenden Versammlung, welche dazu berufen ist, das Mitwirkungsrecht des Volkes an den wichtigsten Funktionen der Staatsgewalt auszuüben, indem kraft einer Fiktion ihr Wille als derjenige des Volkes gilt.

Abgesehen von diesem gemeinsamen Grundgedanken ist aber der Begriff des Landtages, der Kammer ein wesentlich partikularrechtlicher, kein gemeinrechtlicher; denn es gibt keine gemeinsame Rechtsquelle, aus welcher er zu schöpfen wäre. Es lässt sich durch Vergleichung der sämmtlichen Verfassungen der deutschen Einzelstaaten wohl feststellen, welche Rechte den Landtagen und Kammern thatsächlich beigelegt zu werden pflegen; welche Prärogative jedoch für den Begriff der Volksvertretung wesentlich sind, lässt sich nur aus der Verfassung des jeweiligen Einzelstaates und aus dem allgemeinen, wissenschaftlichen Grundgedanken der Volksvertretung schöpfen.

Eine Organisation der Volksvertretung, wie sie z. Z. in Elsass-Lothringen besteht, dürfte nun allerdings ohne bisherigen geschichtlichen Vorgang sein. Entspringt dieselbe doch ganz anomalen politischen Verhältnissen. Wenn man daher von vorn herein eine bis in das kleinste Detail gehende Aehnlichkeit mit den in anderen Staaten bestehenden Einrichtungen als zum Begriffe der Volksvertretung gehörend betrachtet, und einer Körperschaft, welche nicht ganz genau nach der üblichen Schablone gebildet ist, jenen Titel absprechen will, so ist es klar, dass man den Landesausschuss alsdann eine Volksvertretung, eine „Kammer“ nicht wird nennen können. Ein derartiges Verfahren wäre indessen sehr oberflächlich; es muss vielmehr unterschieden werden zwischen den wesentlichen und den blos zufälligen Merkmalen und Attributen der Volksvertretung. Für unsere Frage kommt es übrigens nur darauf an, zu untersuchen, ob der Landesausschuss für Elsass-Lothringen eine einem Staatslandtage entsprechende Beziehung Elsass-Lothringens ist, was begrifflich nur eine allgemeine Aehnlichkeit voraussetzt.

I. Nach den vorangeschickten Bemerkungen kommt es nun für die Beurtheilung der staatsrechtlichen Qualität des Landesausschusses wesentlich auf zwei Punkte an:

1. auf die Art seiner Zusammensetzung;
2. auf den Inhalt seiner Befugnisse.

Wir müssen uns daher in aller Kürze die für den Landesausschuss in den obenerwähnten Beziehungen geltenden wesentlichsten Bestimmungen in das Gedächtniss zurückrufen.

1. Die Zusammensetzung des Landesausschusses erfolgt in dreifacher Weise. Von seinen 58 Mitgliedern werden 34 durch die Bezirkstage aus deren Mitte und fernere 4 von den Gemeinderäthen der Städte Strassburg, Mülhausen, Colmar und Metz, ebenfalls aus deren Mitte, die übrigen 20 Mitglieder von den Landkreisen durch indirekte Wahlen gewählt. Die Gemeinderäthe eines jeden dieser Kreise wählen aus ihrer Mitte Wahlmänner und zwar für Gemeinden unter 1000 Einwohnern je einen, für Gemeinden mit mehr Einwohnern je einen Wahlmann mehr auf volle 1000 Einwohner mehr. Die Wahlmänner eines jeden Kreises wählen dann den Abgeordneten desselben. Passiv wahlberechtigt ist in den Landkreisen, wer das aktive Gemeindewahlrecht besitzt und im Bezirke seinen Wohnsitz hat. Von den Bezirkstagen und Gemeinderäthen können, wie schon angedeutet, nur Mitglieder derselben gewählt werden [67]). Aktiv wahlberechtigt sind, wie aus Obigem hervorgeht, ausschliesslich Bezirkstags- und Gemeinderathsmitglieder.

2. Die Befugnisse des Landesausschusses sind die folgenden:

a) Das Recht zur Mitwirkung bei der Landesgesetzgebung und zwar einschliesslich der Feststellung des jährlichen Haushaltsetats. — Das Wort „Landesgesetzgebung“ hat hiebei eine engere Bedeutung als die gewöhnliche. In den Bundesstaaten versteht man unter Landesgesetzgebung die Gesetzgebung in Landesangelegenheiten überhaupt (d. h. in den der Reichsgesetzgebung in den Bundesstaaten nicht unterliegenden Angelegenheiten). Nicht so für Elsass-Lothringen. Hier unterscheidet nämlich das Gesetz vom 2. Mai 1877 betr. die Landesgesetzgebung etc. zwei Wege, auf welchen Landesgesetze in dem eben angeführten materiellen Sinne zu Standen kommen können:

α) den Weg der Landesgesetzgebung (dieses in der engeren und formalen Bedeutung genommen). Die gesetzgebenden Faktoren sind hier: der Kaiser, der Bundes-

[67]) Die Wahl verliert ihre Wirkung, wenn der Gewählte aufhört, Mitglied des Bezirkstages resp. des Gemeinderathes zu sein.

rath und der Landesausschuss. Die auf diesem Wege ergehenden Gesetze sind formell und materiell Landesgesetze;

β) den Weg der Reichsgesetzgebung. Letztere ist nämlich in Elsass-Lothringen auch für den Erlass von Landesgesetzen kompetent. Gesetzgebende Faktoren sind hier: der Bundesrath und der Reichstag[68]). Die auf diesem Wege erlassenen Gesetze sind formell Reichsgesetze, materiell (soweit die Unterscheidung für Elsass-Lothringen überhaupt einen Sinn hat) Landesgesetze.

Dieses Nebeneinanderbestehen zweier verschiedener Gesetzgebungswege in Landesangelegenheiten kommt im übrigen Reiche nirgends vor und hat seinen Grund theils in den besonderen politischen Verhältnissen Elsass-Lothringens, theils auch in dem staatsrechtlichen Verhältniss desselben als eines Reichslandes[69]). Dabei besteht die Eigenthümlichkeit, dass die seit 2. Mai 1877[70]) im Wege der Reichsgesetzgebung (vgl. oben β) erlassenen Landesgesetze nur auf eben diesem Wege, nicht aber im Wege der Landesgesetzgebung (α) abgeändert werden können.

Im Uebrigen bestimmt aber das Gesetz, dass die Landesgesetze auf dem sub α beschriebenen Wege „erlassen werden" (nicht bloss können), und nur in der Form eines Vorbehaltes ist das Recht des Bundesrathes und Reichstages, Landesgesetze für Elsass-Lothringen auch fernerhin zu erlassen, aufrechterhalten. Diese Fassung wurde absichtlich gewählt, um damit zum

---

[68]) Wir theilen nicht die Ansicht von dem kaiserlichen Vetorechte auch für die im Wege der Reichsgesetzgebung ergehenden Landesgesetze. Art. 3, Abs. 4 G. v. 9. Juni 1871 behält das Recht der Gesetzgebung für die Zeit nach Einführung der Reichsverfassung ausdrücklich dem Reiche und somit den gewöhnlichen Gesetzgebungsorganen desselben vor. Ebenso spricht § 2 G. v. 2. Mai 1877 lediglich vom Erlasse von Landesgesetzen „im Wege der Reichsgesetzgebung."

[69]) Damit soll jedoch keineswegs zugegeben werden, dass die darin liegende Einschränkung der Autonomie nothwendig aus dem Begriff des Reichslandes folge.

[70]) Die vorher erlassenen Reichsgesetze können dagegen, soweit sie materiell Landesgesetze sind, auch im Wege der Landesgesetzgebung abgeändert werden. Vgl. die ausdrückliche Erklärung Stauffenberg's in diesem Sinne (Stenogr. Ber. I. Session 1877, Bd. I, S 263), in Uebereinstimmung mit welchem die Fassung des Gesetzes bewusstermassen so gewählt wurde, wie sie lautet. Dies im Hinblick auf Laband, Bd. II, S. 147.

Ausdruck zu bringen, dass dem Landesausschusse die ordentliche und regelmässige Mitwirkung bei der Landesgesetzgebung übertragen werden solle[71]), die Faktoren der Reichsgesetzgebung aber nur in Ausnahmefällen behufs Erlass von Landesgesetzen für Elsass-Lothringen angegangen werden sollen[72]). Der Fall der Ausnahme dürfte aber nur dann vorliegen, wenn ein Reichsinteresse den Erlass eines Landesgesetzes gebietet, zu welchem die Zustimmung des Landesausschusses nicht zu erwarten ist, oder wenn die Abänderung oder Aufhebung eines „Vorbehaltsgesetzes (s. oben) in Frage steht. In allen anderen Fällen dürfte für die Regierung eine — aus der absichtlich gewählten Fassung des Gesetzes vom 2. Mai 1877 hervorgehende — Rechtspflicht bestehen, Landesgesetze nur im Wege der Landesgesetzgebung zu erlassen, eine Pflicht, deren Sanktion durch die konstitutionelle Verantwortlichkeit des leitenden Ministers gegeben ist. — Zur Landesgesetzgebung gehört nun auch (s. oben sub α) die Feststellung des jährlichen Landeshaushaltsetats (§ 1 des G. vom 2. Mai 1887). „Die Beifügung der Worte ‚des jährlichen Haushaltsetats'", bemerkte der Abg. Stauffenberg[73]), „ist eine nicht unwesentliche; es ist jetzt hier mit Gesetzeskraft festgesetzt, dass der Landeshaushaltsetat, wie bis jetzt jährlich festgesetzt werden soll. Eine gesetzliche Bestimmung hierüber hatten wir bis jetzt nicht, jetzt aber wird der Landesausschuss jährlich zu den Sitzungen einberufen werden müssen." — Schliesslich ist noch zu erwähnen, dass der Landesausschuss auch befugt ist, Gesetze vorzuschlagen, somit das Recht der Initiative hat[74]).

---

[71]) So auch Leoni S. 233.

[72]) Stenogr. Ber. Bd. I (I. Session 1877) S. 219 u. 261 (Haenel — 262 (Stauffenberg) u. A.: „Der Schwerpunkt der Beschlussfassung müsse im Landesausschusse liegen und nur in ausserordentlichen Fällen der Reichstag angegangen werden." — Die hier angezogenen Aussprüche haben, da die jetzige Fassung des G. vom 2. Mai 1877 erst im Reichstage festgestellt wurde, thatsächlich die Autorität von Motiven.

[73]) Stenogr. Ber. I. Session 1877, Bd, I, S. 263.

[74]) Vgl. hiezu die Aeusserungen von Puttkammer's (Stenogr. Ber. II.) Session 1879, Bd. 2, S 1636) im Reichstage: der Landesausschuss könne kraft dieser Befugniss aus eigenem Rechte jede Frage vor sein Forum ziehen, „Beschlüsse fassen über jedes beliebige Gebiet der Staatsverwaltung und über jede Aktion der Regierung."

b) Er hat ferner das Recht zur Kontrolle der Rechnungen über den Landeshaushaltsetat (§ 3 des G. vom 2. Mai 1877). Letztere müssen dem (Bundesrathe und) Landesausschusse zuerst zur Entlastung vorgelegt werden. Versagt der Landesausschuss die Entlastung, so kann sie der Reichstag ertheilen.

c) Endlich hat der Landesausschuss das Recht, „an ihn gerichtete Petitionen dem Ministerium zu überweisen“. Dadurch erhält jeder Angehörige des Landes die Möglichkeit, etwaige Beschwerden an eine grosse Glocke zu hängen und seinen Gesuchen wirksame Unterstützung zu verschaffen.

II. Wenn nun der Landesausschuss für Elsass-Lothringen kein Landtag im Sinne der §§ 11 und 12 Str.-G.-B. ist und bzw. einem solchen nicht entspricht, so müsste derselbe ein Provinziallandtag sein, und bezw. einem solchen entsprechen, dann aber würden die §§ 11 und 12 Str.-G.-B. auf ihn nicht anwendbar sein. Es ist daher zunächst jene Alternative in's Auge zu fassen.

Provinziallandtage und allgemeine Landtage verhalten sich zu einander wie Provinz und Staat, stehen mithin auf einer verschiedenen Stufe. Sie sind beide Vertretungen der Bevölkerung. Sie unterscheiden sich aber wesentlich in zwei Punkten:

1. Der allgemeine Landtag ist ein Organ des Staates und nur des Staates. Er übt seine Funktionen neben den höchsten Organen der Regierung aus und seine Funktionen sind ausschliesslich staatliche, d. h. solche, welche einem völkerrechtsfähigen politischen Gemeinwesen zustehen. — Nicht so der Provinziallandtag. Dieser ist wesentlich ein Organ der Provinz, also einer dem Staate unterthanen juristischen Person. Er nimmt daher auch der Haupttsache nach nicht staatliche, sondern provinzielle Funktionen wahr. Vereinzelt mag auch der Staat sich der Provinzialvertretung als eines Organes für seine eigenen Zwecke bedienen. Dies ändert aber Nichts an der Thatsache, dass der Schwerpunkt seiner Bestimmung darin besteht, Organ der Provinz zu sein, und ein Provinziallandtag jedenfalls nie, wie der allgemeine Landtag, ausschliesslich staatliche Funktionen wahrnimmt.

2. Aber auch abgesehen von der Verschiedenheit der Subjekte, auf welche sich ihre Thätigkeit bezieht, unterscheiden sich

der Provinziallandtag und der allgemeine Landtag auch durch die innere Verschiedenheit dieser ihrer Thätigkeit. Jener ist nämlich der Hauptsache nach ein Organ der Verwaltung, dieser ein Organ der Gesetzgebung.

Werfen wir zur Veranschaulichung des Gegensatzes einen kurzen Blick auf drei beliebig herausgegriffene Gesetzgebungen (Preussens, Baierns und Frankreichs — letztere für Elsass-Lothringen noch grundlegend —), so ergibt sich für die Attributionen der Provinzialvertretungen und der denselben entsprechenden Körperschaften Folgendes:

1. Nach der älteren Form der preussischen Provinzialverfassung, welche gegenwärtig noch in einem Theile dieses Staates gilt, gehört zum Wirkungskreis der Provinzialstände: die Verwaltung des Provinzialvermögens und der Provinzialanstalten, die Abgabe von Gutachten, die Anbringung von Petitionen und Beschwerden[75]). — In der neueren Form der Provinzialverfassung übt der Provinziallandtag „das dem Verbande verliehene (wichtige Recht zum Erlasse von Statuten für die Provinz) und Reglements (für die Anstalten der Provinz) aus, er stellt die Grundsätze fest, nach denen die Verwaltung der Angelegenheiten des Provinzialverbandes zu erfolgen hat, und den Provinzialhaushaltsetat fest, er beschliesst über die Einrichtung der Provinzialämter, und vollzieht die Wahlen zu den oberen Aemtern, er ist berufen, über diejenigen, die Provinz betreffenden Gesetzentwürfe, sowie die sonstigen Gegenstände, welche ihm von der Staatsregierung überwiesen werden, sein Gutachten abzugeben“[76]). — Auch in der neueren Form liegt der Schwerpunkt in der Vermögens- und Anstaltsverwaltung.

In Baiern haben die den preussischen Provinziallandtagen entsprechenden „Landräthe“ im Wesentlichen die Kontrolle der Verwaltung des Kreisvermögens und der Kreisanstalten und die Bewilligung der Kreisumlagen[77]).

Nach der französischen (bzw. elsass-lothringischen) Verwal-

---

[75]) Meyer. Staatsrecht S. 297. — Schulze, Preuss. Staatsrecht, Bd. II, S. 105. — Von Rönne, Bd. I, 2. Abth., S. 479, (3. Aufl.). — Bluntschli und Brater, V°. „Provinzialregierung“, Bd. VIII, S. 419.

[76]) Schulze, Deutsch. Staatsrecht, 1881. S. 442. — Meyer, l. c. S. 29 u. 299. — Vgl. Provinzialordnung v. 29. Juni 1875, § 34—44.

[77]) Meyer, l. c. S. 292 u. 293. — Schulze, l. c. S. 440.

tungsorganisation sind die wesentlichsten Funktionen des „conseil général“ (Bezirkstages) die Beschlussfassung über die Verwaltung des Vermögens und der Anstalten des Bezirkes, die Bewilligung ausserordentlicher Umlagen und Anleihen des Bezirks, die Abgabe von Gutachten, das Beschwerderecht, endlich gewisse Funktionen der inneren Verwaltung (Strassenverwaltung) und Kommunalverwaltung (Festsetzung des Höchstbetrages der ausserordentlichen Gemeindeumlagen).

Aus dem Gesagten ergibt sich sofort, dass der Landesausschuss für Elsass-Lothringen mit einem Provinziallandtage in keinem Punkte eine Aehnlichkeit hat. Die Attributionen beider liegen auf einem ganz heterogenen Gebiete. Jene wesentlich auf dem Gebiete der Gesetzgebung, diese auf dem der Verwaltung. Der Landesausschuss wirkt bei Angelegenheiten eminent staatlicher Natur mit, die Provinzialvertretungen dagegen bei Angelegenheiten eines blossen Verwaltungskörpers [78]).

III. Wenn somit festgestellt ist, dass der Landesausschuss kein Provinziallandtag ist, so scheint nur die Möglichkeit zu erübrigen, dass derselbe ein Staatslandtag ist bezw. einem solchen entspricht.

Nichtsdestoweniger hat man ihm diesen Karakter abgesprochen und zwar aus folgenden Gründen:

1. Man hat behauptet, „gesetzgebende Versammlungen“, „Volksvertretungen“ seien nur solche Versammlungen, deren Zustimmung zum Erlasse von Gesetzen etc. erforderlich ist und es könnten daher dem Landesausschusse, da er kein unbedingtes Mitwirkungsrecht bei der Gesetzgebung habe, jene Vorrechte nicht zustehen. Ein Beweis für den ersterwähnten Satz wird freilich nicht erbracht, man begnügt sich vielmehr damit, denselben mit apodiktischer Gewissheit einfach aufzustellen. Daraus dass den meisten Volksvertretungen ein unbedingtes Zustimmungs-

---

[78]) Schon die Motive zum Vereinigungsgesetze v. 9. Juni 1871 drückten den Gegensatz zwischen beiden aus, wenn sie (vgl. Hirth's Annalen 1871 S. 850) „eine Provinzialvertretung“ für Elsass-Lothringen „auf dem Gebiete der Administration, eine Landesvertretung . . . . . auf dem Gebiete der Gesetzgebung“ in Aussicht stellten. Der ersteren entsprechen die Bezirkstage, der letzteren der Landesauschuss.

recht zusteht, schliesst man, dass ein solches zum Wesen der Volksvertretung gehöre — ein Schluss, der keineswegs von zwingender Nothwendigkeit ist. Die Unrichtigkeit der ganzen Argumentation dürfte sich indessen aus Folgendem ergeben:

a) Schon dem Wortlaute nach ist eine gesetzgebende Versammlung eine solche, welche Gesetze gibt, mag sie nun allein hiezu berechtigt sein oder diese Befugniss mit einer anderen Körperschaft theilen. Ebenso ist eine Volksvertretung eine solche Versammlung, welche in Vertretung des Volkes dessen Einflussnahme auf die Staatsgeschäfte ausübt, ohne dass sie begrifflich allein zu dieser Vertretung befugt zu sein brauchte. Müsste man doch andernfalls auch dem Reichstage, insofern er Landesgesetze für Elsass-Lothringen gibt, den Charakter als gesetzgebende Versammlung, als Volksvertretung absprechen, soweit es sich nicht um Aufhebung oder Abänderung von Vorbehaltsgesetzen handelt.

b) Die Sachlage ist aber überhaupt nicht richtig karakterisirt, wenn man sagt, der Landesausschuss habe kein unbedingtes Mitwirkungsrecht bei der Landesgesetzgebung für Elsass-Lothringen. Abstrahirt man von einer Vergleichung Elsass-Lothringens mit den übrigen Bundesstaaten, bei welcher allerdings zunächst die in diesen letzteren übliche Bedeutung der Worte „Reichs-“ und Landesgesetzgebung“ zu Grunde gelegt werden muss, und betrachtet man das Reichsland vielmehr lediglich für sich, so ist auch für dasselbe zu unterscheiden zwischen Reichsgesetzgebung einerseits und Landesgesetzgebung anderseits. Nur haben diese Worte hier eine andere Bedeutung, in dem sie nur die Form, den Weg bezeichnen, auf welchem die Gesetze für Elsass-Lothringen zu Stande kommen und, soweit die Reichgesetzgebung in Frage steht, davon abstrahiren, ob dieselbe auf Reichs- oder auf sog. Landesangelegenheiten sich bezieht. Während nun im übrigen Reiche jeder der beiden Arten von Gesetzgebung ein besonderer Kreis von Angelegenheiten zugewiesen ist, in welchen den Faktoren der anderen Art (soweit eine Trennung überhaupt möglich) jeder Eingriff versagt ist — so ist in Elsass-Lothringen dagegen eine andere Art der Regelung beliebt worden. Hier ist, theils aus politischen, theils aus staatsrechtlichen Gründen, die Trennung der beiden Kreise der Gesetzgebung nicht völlig durchgeführt, der Reichsgesetzgebung vielmehr eine Art Oberhoheit vorbehalten worden, welche ihr ge-

stattet, in ausserordentlichen Fällen auch in die Angelegenheiten der Landesgesetzgebung einzugreifen und diese nach ihrem Willen zu gestalten. Es ist ganz dasselbe Verhältniss, wie wenn für die Bundesstaaten im Wege eines verfassungsändernden Reichsgesetzes bestimmt worden wäre: „Landesgesetze werden auch künftig regelmässig auf dem bisherigen Wege der Landesgesetzgebung erlassen. Das Reich ist jedoch fortan befugt, in ausserordentlichen Fällen Landesgesetze für die Einzelstaaten auch im Wege der Reichsgesetzgebung zu erlassen — welche alsdann im Wege der Landesgesetzgebung weder aufgehoben noch abgeändert werden können.“ Eine Wesensänderung würde dies in der Natur der Volksvertretungen der Einzelstaaten nicht bewirken. Die Autonomie der letzteren wäre dadurch zwar einer weiteren Beschränkung als den bisherigen unterworfen, keineswegs aber selbst aufgehoben. Es würde auch dann noch den Landtagen der einzelnen Staaten ein ausschliessliches Mitwirkungsrecht bei der Landesgesetzgebung zustehen, nur die Befugnisse der Reichsgesetzgebung wären durch partielle Ausdehnung auf Landesangelegenheiten erweitert. Hierin besteht also die Eigenthümlichkeit des im Reichslande bestehenden Verhältnisses. Auch der Landesausschuss hat daher ein unbedingtes Mitwirkungsrecht bei der Landesgesetzgebung. Nur ist letztere selbst eingeschränkt durch die Oberhoheit der Reichsgesetzgebung auch in Landesangelegenheiten. So wenig man aber, vom Tage des Erlasses eines Gesetzes, wie des oben vorausgesetzten, den fortbestehenden preussischen, bairischen, sächsischen etc. Landtagen den Charakter als solche und damit die Vorrechte der §§ 11 und 12 Str.-G.-B. absprechen kann, ebenso wenig kann man dies in Bezug auf den Landesausschuss.

Wir haben ferner bereits oben hervorgehoben, dass dem Landesausschusse die ordentliche und regelmässige Mitwirkung bei der Gesetzgebung in Landesangelegenheiten von Rechtswegen zusteht, und die gesetzgebenden Faktoren des Reiches nur in ausserordentlichen Fällen angegangen werden sollen. Die Regierung ist daher gerade der Regel nach in Landesangelegenheiten an die Mitwirkung des Landesausschusses gebunden und es ist somit auch von diesem Gesichtspunkte aus und von ausserordentlichen Fällen abgesehen, sein Mitwirkungsrecht ein unbedingtes.

c) Das konstitutionelle Princip, welches, wie wir oben gesehen

haben, die Grundlage jeder Volksvertretung bildet, ist auch in Elsass-Lothringen, von einem Punkte abgesehen, genau in derselben Weise verwirklicht. Auch im Reichslande sind die Angehörigen dieses letzteren stets zur Mitentscheidung bei der gesammten Gesetzgebung über sie selbst berufen, und zwar, wie im übrigen Reiche, äussert sich auch ihr Recht auf Vertretung bald in der schwächeren Potenz des Reichstages, bei welcher das Reichsland nur als ein Theil des Gesammtstaates in Betracht kommt, bald aber in der stärkeren des Landesausschusses, welcher zur ausschliesslichen Vertretung Elsass-Lothringens dient. Die Verschiedenheit der Lage besteht nur darin, dass das Recht der Elsass-Lothringer, durch eine ausschliesslich aus ihrem Schosse hervorgehende Vertretung an der Gesetzgebung mitzuwirken, ein beschränkteres ist, als im übrigen Reiche, indem die Kompetenz der Organe der Reichsgesetzgebung im Reichslande ausnahmsweise auch auf Landesangelegenheiten sich erstreckt. Nichtsdestoweniger ist aber auch der Landesausschuss eine der beiden Körperschaften, durch welche das konstitutionelle Recht der Elsass-Lothringer zur Mitentscheidung bei der Gesetzgebung über sie selbst verwirklicht wird und daher ist auch er eine Kammer.

Man hat behauptet, erst der Landesausschuss und der Reichstag zusammen bildeten die elsass-lothringische Volksvertretung. Dies ist aber in dem Sinne, wie es die Betreffenden verstanden haben wollen, nicht richtig. Der Wille des Reichstages gilt kraft der schon mehrfach erwähnten Fiktion als der volle Wille des deutschen, der Wille des Landesausschusses als der volle Wille des elsass-lothringischen Volkes. Ersterer ist aber ebenso wenig jemals eine Vertretung dieses letzteren, als ein besonderes betrachtet, als der Landesausschuss jemals eine Vertretung des ganzen deutschen Volkes ist. Der Reichstag ist vielmehr die einzige Vertretung des deutschen Volkes, wie der Landesausschuss die einzige der elsass-lothringischen Bevölkerung in ihrer Besonderheit ist.

d) Auch aus der Ratio legis, welche den §§ 11 und 12 Str.-G.-B. zu Grunde liegt, lässt sich nicht ableiten, dass die in denselben geregelten Vorrechte nur auf unbedingt bei der Gesetzgebung mitwirkungsberechtigte Vertretungen Anwendung finden, in dem Sinne, dass dieselben bei einem Verhältniss, wie dasselbe im Reichslande besteht, nicht Platz greifen könnten. Man hat diese Be-

hauptung damit begründen wollen: Elsass-Lothringen sei „kein selbständiges Volk, besitze durchaus keine Souveränetät“ [79]). Auf dieser aber beruhten jene Vorrechte. Letztere fasst man dabei als eine Art Sakrosanktität der Volksvertreter, als ein persönliches Ehrenrecht auf, welches gewissermassen die Majestät der Volksvertretung zum Ausdrucke bringen solle. Nichts ist jedoch unrichtiger. Die §§ 11 und 12 verdanken ihre Entstehung, wie bekannt, einem bei der Berathung des Str.-G.-B.'s f. d. nordd. Bund gestellten Initiativantrage der Abgeordneten Twesten, Lasker und von Hoverbeck. Einer dieser letzteren (Lasker) motivirte denselben wie folgt [80]): „die Rede der Abgeordneten muss gänzlich frei sein, weil sie das eigentliche Mittel, die vorzüglichste Handhabe der parlamentarischen Thätigkeit ist . . . das Reden bildet das eigentliche Lebenselement, in dem wir uns bewegen, und wir haben fort und fort mit so feinen Distinktionen die Rede zu handhaben, dass es unmöglich ist, eine Grenzlinie anzuerkennen, wo möglicherweise irgend eine verfolgende Behörde den Beginn ihrer Strafgewalt entdecken möchte“ [81]). — Nebenbei mag auch die Erwägung mitgewirkt haben, „dass es der Würde und dem Ansehen einer parlamentarischen Versammlung nicht entspricht, wenn die Mitglieder derselben vor die einzelnen niederen Gerichte des Landes gestellt werden können“ [82]). Auch dies ist aber eine einfache praktische Erwägung [83]), welche mit abstrusen Theorien, wie die von der Souveränetät der Volksversammlungen keinen Zusammenhang hat. Das Vorrecht ist nicht Selbstzweck sondern nur das Mittel zur Erreichung eines anderen Zweckes: Schutz der Rede- und Abstimmungsfreiheit, sowohl gegen etwaige Missbräuche der Regierungsgewalt als auch gegen die Schwierigkeit, in einem gegebenen Falle, in der Hitze der Debatte und unter dem Einflusse der Parteikämpfe, die Grenze zwischen strafbaren und nichtstrafbaren Aeusserungen jeweils richtig herauszufinden [84]).

[79]) Vgl. die Aeusserungen des Abg. Gumbrecht (Stenogr. Ber. I. Session 1877, Bd. I, S. 275) und die Erwiderungen Haenel's (ibid. S. 276).

[80]) Stenogr. Ber. über die Verh. des Reichstages des nordd. Bundes Session 1870, Bd. I, S. 227.

[81]) Aehnlich lauten auch die Erklärungen des konservativen Abg. von Kardorff ibid. S. 230.

[82]) So von Kardorff l. c.

[83]) Vgl. Haenel, Stenogr. Ber. I. Session 1877, S. 276.

[84]) Soweit § 12 Str.-G.-B. in Betracht kommt, ist der Zweck der, die

Besonders nöthig erschien dieser Schutz, diese Sicherung da, wo es sich um die wichtigsten Aufgaben der Staatsgewalt handelt, wo die Volksvertretung neben den höchsten Behörden des Staates zur Mitwirkung berufen ist. Desshalb, und nicht wegen einer angeblichen Souveränetät der Volksvertretung wird der besondere Schutz der §§ 11 und 12 nur den allgemeinen und nicht den Provinziallandtagen zu Theil. Die Ratio legis trifft nun auch für den Landesausschuss für Elsass-Lothringen zu, da auch er neben den höchsten Organen des Staates (Reiches) an den wichtigsten Funktionen der Staatsgewalt Theil nimmt. Darauf, ob diese Theilnahme in einem Falle eine etwas beschränktere als in einem anderen ist, kommt es hier nicht an. Die Thätigkeit der Volksvertreter ist in jenem dieselbe wie in diesem; in beiden Fällen daher auch das nämliche Bedürfniss nach Sicherung durch die erwähnten Vorrechte gegeben.

2. Man hat ferner [85]) behauptet, der Landesausschuss sei nur versuchsweise eingeführt und es könnten ihm daher die eben bezeichneten Vorrechte nicht zustehen. Jenes ist aber nur insofern von Bedeutung, als allerdings die Befugnisse des Landesausschusses auf einem einfachen Reichsgesetze beruhen, welches auch durch ein solches jederzeit wieder abgeschafft werden kann, nicht aber auf einer Verfassungsbestimmung. Es gehört aber nicht zum Wesen staatsrechtlicher Institutionen, unvergänglich zu sein, und für die Beurtheilung ihrer rechtlichen Qualität kann es nicht von Einfluss sein, ob sie in den leichteren Formen der einfachen Gesetzgebung oder nur in den schwereren der Verfassungsgesetzgebung beseitigt werden können. So lange sie eben bestehen, sind sie allein nach dem zu beurtheilen, was sie zur Zeit sind. — Von ausserordentlichen Umständen abgesehen, ist aber die Mitwirkung bei der Landesgesetzgebung für Elsass-Lothringen dem Landesausschusse definitiv übertragen worden: denn es wurde mehrfach im Reichstage betont, man dürfe zwar in der Entwickelung der Selbstständigkeit des Landes nur Schritt für Schritt vorgehen, niemals aber einen einmal gemachten Schritt wieder zurückgehen.

Freiheit der Berichterstattung über parlamentarische Verhandlungen zu sichern. Ist der Thäter nicht strafbar, so kann auch der Verbreiter seiner Aeusserung nicht wohl bestraft werden.

[85]) Vgl. oben S. 47.

3. Aus der Art der Zusammensetzung des Landesausschusses sind ebenfalls Gründe abgeleitet worden, um demselben den Karakter als Volksvertretung abzusprechen. Man beruft sich auf den indirekten Wahlmodus und darauf, dass der Landesausschuss nur durch die Bezirkstage und Gemeinderäthe, theils direkt, theils indirekt gewählt wird. Mit Recht verweist man dem gegenüber [86]) auf so manche andere Körperschaft, wie das preussische Herrenhaus, die bairische Reichsrathskammer, welchen man mit grösserem Rechte den Karakter als „Kammer" absprechen könnte, wenn man die Art ihrer Zusammensetzung ins Auge fasst. Schon im Reichstage [87]) wurde darauf hingewiesen, dass die Zusammensetzung des französischen Senates [88]) eine grosse Aehnlichkeit mit derjenigen des Landesausschusses zeige, da auch jener theils durch die Generalräthe, theils durch von den Gemeinderäthen ernannte Wahlmänner gewählt wird. — Das preussische Herrenhaus [89]) besteht ausschliesslich aus theils erblichen, theils vom Könige auf Lebenszeit ernannten Mitgliedern. Die Zahl der aus besonderem allerhöchsten Vertrauen zu berufenden lebenslänglichen Mitglieder wurde bekanntlich gesetzlich nicht geregelt, so dass ein sog. Pairsschub jederzeit stattfinden kann. — Es ist nun nicht einzusehen, warum ein vom Könige selbst ernanntes Haus eher eine Vertretung, eine Kammer sein soll, als ein mittels der Organe der Kommunalverbände zusammengesetztes. Letzteres geht doch sicherlich eher aus dem Kreise der Beherrschten hervor als ersteres.

Wir haben bisher von einem Umstande abgesehen, in welchem allerdings der Landesausschuss den Landtagen und Kammern der Einzelstaaten nicht gleichsteht. Unter einem allgemeinen Landtage, einer Staatskammer, ist man gewohnt, die Vertretung des gesammten Volkes eines Staates zu verstehen. Der Landesausschuss ist dagegen eine Vertretung nur eines Staatstheiles. Hier aber greift die Bestimmung des Art. I Abs. 2 des Einf.-G. z. Str.-G.-B. [90]) ein, vermöge deren Elsass-

---

[86]) Das Recht der Wiedergewonnenen, S. 82.

[87]) Stenogr. Ber. II. Session 1879, S. 1637.

[88]) Auch die Wahlen zum preussischen Abgeordnetenhause sind bekanntlich indirekte (Vgl. Schulze, preuss. Staatsrecht, Bd. II, S. 158.)

[89]) Schulze, Bd. II, S. 150.

[90]) S. oben S. 6. — Dieses Gesetz hat die Kraft eines Reichsgesetzes.

Lothringen für das Strafrecht als Bundesstaat gilt und seine Beziehungen als Beziehungen eines Bundesstaates anzusehen sind. Die Volksvertretung Elsass-Lothringens ist daher strafrechtlich als Vertretung eines Bundesstaates, als Staatslandtag, Staatskammer zu betrachten.

§ 7.
Das Resultat.

Die vorstehenden Erörterungen führen zu dem Ergebniss, dass der Landesausschuss für Elsass-Lothringen eine dem Landtage, der Kammer eines Bundesstaates entsprechende Beziehung Elsass-Lothringens ist und demgemäss die Vorrechte der §§ 11 u. 12 des Str.-G.-B. auf denselben Anwendung finden.

Es bleiben nun noch folgende Zweifel zu beseitigen:

1. Hat die wiederholte Ablehnung der im Reichstage auf Gewährung der parlamentarischen Immunität für den Landesausschuss gestellten Anträge die Kraft, der Bestimmung des Art. I Abs. 2 E. G. z. Str.-G.-B., aus welcher die Anwendbarkeit jener Vorrechte auf den Landesausschuss sich ergibt, zu derogiren? — Zunächst ist nicht ausser Acht zu lassen, dass sowohl die Antragsteller bei Stellung ihrer Anträge als auch der Reichstag selbst bei Ablehnung derselben sich in einem Rechtsirrthum befanden, indem ihnen die bereits gegebene Anwendbarkeit der fraglichen Vorrechte auf den Landesausschuss nicht bekannt war. Wäre ihnen dieselbe aber bekannt geworden, so ist es, nachdem mehrmals der Grundsatz ausgesprochen worden ist, in der Entwicklung Elsass-Lothringens zur Selbstständigkeit niemals einen Schritt zurück zu thun, sehr fraglich, ob der Reichstag sich dazu entschlossen hätte, einen ausdrücklichen Abrogationsantrag anzunehmen, Die blosse Ablehnung von Anträgen hat aber überhaupt nicht die Kraft, bestehende Gesetze abzuschaffen. Abgesehen davon, dass allem Anscheine nach Majoritätsbeschlüsse des Bundesrathes über die zur Discussion stehende Frage gar nicht gefasst worden sind, da es sich nur um Initiativanträge im Reichstage handelte, so fehlt es auch an dem Erfordernisse der Schriftlichkeit und der Verkündigung der ablehnenden Beschlüsse in Gesetzesform in dem Gesetzblatte.

(vgl. Laband, Bd. II, S. 137 u. 138) und konnte daher die Bestimmungen des Str.-G.-B. abändern u. bezw. ausdehnen.

Erst durch letztere aber erhalten die Gesetze ihre verbindende Kraft (Art. 2 der R.-V.). Das bestehende Recht bleibt daher in unveränderter Geltung.

2. Es ist behauptet worden, es sei mit dem bekannten § 10 des G. vom 30. Dezember 1871 [91]) (sog. Diktaturparagraph) unvereinbar, dass der Landesausschuss die Vorrechte der §§ 11 u. 12 des Str.-G.-B. geniesse. § 10 setzt, wie bekannt, das Vorhandensein einer „Gefahr für die öffentliche Sicherheit" voraus. Es ist nun klar, dass durch das Wort mancherlei strafbare Handlungen begangen werden können, welche eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit nicht mit sich bringen. Man denke nur an Beleidigungen etc., die sich auf die Regierung gar nicht beziehen oder überhaupt keinen politischen Charakter haben. Liegt nun aber die Voraussetzung einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit vor, was ebenfalls nicht bei jeder Aeusserung politischer Natur der Fall sein wird, so haben die §§ 11 u. 12 des Str.-G.-B. jedenfalls auch hier die Folge, dass jedes Einschreiten von Seiten der Gerichte unzulässig ist.

Ob aber der Statthalter befugt ist, in dem vorausgesetzten Falle, trotz der Immunität, Mitglieder des Landesausschusses wegen Aeusserungen, die sie in Ausübung ihres Berufes gethan, zur Verantwortung zu ziehen, hängt von der Auslegung ab, welche man dem erwähnten Diktaturparagraphen gibt. Die Theorie sträubt sich dagegen, in demselben die Verleihung einer unumschränkten, über dem Gesetze stehenden Gewalt an den Statthalter zu erblicken. Einzelne Theoretiker hingegen, vor Allem aber die praktische Handhabung des Paragraphen selbst, scheinen zur Annahme schrankenloser Befugnisse hinzuneigen. Auf eine Erörterung der Streitfrage kann selbstverständlich hier nicht eingegangen werden. Da Motive zu der streitigen Bestimmung nicht veröffentlicht worden sind und der Wortlaut des Gesetzes beide Auslegungen zuzulassen scheint, bleibt die Theorie mehr oder weniger auf Muthmassungen angewiesen. Praktisch wird bis auf Weiteres mit der von der Regierung gehandhabten Auffassung gerechnet werden müssen. Da übrigens die „Gefahr für die öffentliche Sicherheit" ein sehr elastischer Begriff ist, so

[91]) „Bei Gefahr für die öffentliche Sicherheit ist der Oberpräsident (Statthalter) ermächtigt, alle Massregeln ungesäumt zu treffen, welche er zur Abwendung der Gefahr für erforderlich erachtet" . . . .

ist es der Regierung schon an sich möglich, einem Landesausschussmitgliede die in Ausübung seines Berufes gethanen missliebigen Aeusserungen, auch ohne ausdrückliche Bezugnahme auf letztere, mittels des Diktaturparagraphen zu vergelten. Glücklicherweise ist der Fall indessen noch nicht praktisch geworden. Zu einer Vorgerichtstellung wegen derartiger Aeusserungen dürfte aber der Statthalter, wenn er trotz der Immunität den Diktaturparagraphen handhaben zu sollen glaubte, wohl nicht greifen, da dies eine leere Komödie wäre. Die Gerichte könnten doch nur constatiren, dass nach dem geltenden Rechte eine Bestrafung unzulässig sei und sich also nur auf den die Bestrafung trotzdem anordnenden Befehl des Statthalters stützen, den sie gewissermassen nur zu registriren hätten. Hiezu bedürfte es daher keineswegs der Mitwirkung eines Gerichtes.

Die Vorrechte der §§ 11 u. 12 des Str.-G.-B. behalten somit auch neben dem Diktaturparagraphen ihre selbstständige Bedeutung.

Berichtigungen.

S. 4 Zeile 8 von unten lies: „Verwaltungskörper, des Reichslandes“ statt „Verwaltungskörper des Reichslandes“.

S. 6 Zeile 10 von unten lies: „Ziff. [2])“ statt „[21])“.

S. 9 Anm. 5 Zeile 5 lies: „für den Staat als wesentlich . . .“.

S. 18 Zeile 10 von unten lies: „zu den“ statt „zu dem“.

S. 24 Zeile 13 desgleichen.

S. 25 Anm. 40 lies: „10“ statt „630“.

S. 27 Zeile 6 lies: „9. Juni“ statt „6. Juni“.

S. 32 Zeile 5 von unten lies: „Landesvertretung“ statt „Landesverfassung“.

S. 37 Zeile 7 lies: „35“ statt „655“.